

Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden: Erfolge mit bescheidenen Mitteln

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2020). *Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden: Erfolge mit bescheidenen Mitteln*. (SWP-Studie, 16/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://doi.org/10.18449/2020S16>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Peter Becker

Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden

Erfolge mit bescheidenen Mitteln



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 16
August 2020, Berlin

- Obgleich die Wurzeln der Europäischen Union in der wirtschaftlichen Integration liegen, sind den wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten und Möglichkeiten der EU im europäischen Vertragsrecht enge Grenzen gesetzt. Dennoch ist der Einfluss der EU und insbesondere der Europäischen Kommission auf die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten deutlich sicht- und spürbar.
- Der Schwerpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik liegt auf der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politiken durch die Europäische Kommission. Sie bedient sich dabei strategischer Steuerungsinstrumente wie Zehnjahres-Strategien, Leitlinien und Reformempfehlungen, die sie im Rahmen des Europäischen Semesters bündelt.
- Die europäische Wirtschaftspolitik steht vor der Aufgabe, zum einen die akuten sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie zu begrenzen und zum anderen Antworten auf die strukturellen Herausforderungen durch Globalisierung, Digitalisierung und Klimawandel zu finden. Eine gemeinschaftliche europäische Wirtschaftspolitik wird zusehends notwendiger, die daran geknüpften Erwartungen werden größer.
- Die Europäische Kommission versucht, diese beiden Aufgaben – die Ankurbelung der europäischen Konjunktur und die nachhaltige Transformation der Volkswirtschaften – mit dem neuen europäischen Wiederaufbau-Fonds »Next Generation EU« zu verbinden. Der europäische Green Deal wird dabei zur Leitlinie sowohl der wirtschaftspolitischen Koordinierung als auch der Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene.
- Diese Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik auf nachhaltiges und dekarbonisiertes Wachstum wird die Europäisierung und langfristig die Unitarisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken vorantreiben.

SWP-Studie

Peter Becker

Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden

Erfolge mit bescheidenen Mitteln

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 16
August 2020, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2020

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S16

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Die Grundlagen der europäischen Wirtschaftspolitik
8	Die europäische Wirtschaftsverfassung: Das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft
9	Die vertragsrechtlichen Grenzen
10	Europäische Wirtschaftsprozesspolitik
13	Europäische Wirtschaftspolitik in der Anwendung
13	Die Regulierung des Binnenmarktes
16	Wettbewerbsrecht und Industriepolitik
18	Strategische Planung und wirtschaftspolitische Kordinierung
21	Impulse durch Fördergelder
24	Die europäische Wirtschaft im Zeichen von Green Deal und Pandemie:
24	Regulierung des Binnenmarktes und Nutzung wettbewerbs- und beihilferechtlicher Spielräume
26	Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters
27	Finanzielle Anreize zur Umsetzung des Green Deal
29	Die künftige Rolle der Kommission
31	Die EU auf dem Weg zu einer unitarisierten Wirtschaftspolitik
33	Die unitarisierenden Tendenzen in der europäischen Wirtschaftspolitik
34	Abkürzungen

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
EU/Europa.*

Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden: Erfolge mit bescheidenen Mitteln

Eine Wurzel der Europäischen Union (EU) und Triebfeder des europäischen Integrationsprozesses war und ist die Integration nationaler Volkswirtschaften in einen gemeinsamen Markt mit einer gemeinsamen Währung. Die europäische Einigung war stets auch ein ökonomisches Projekt. Umso überraschender ist der Umstand, dass die Union eigentlich keine eigenständige Wirtschaftspolitik betreiben darf. Die europäischen Verträge sehen dies nicht vor. Stattdessen sollen die Mitgliedstaaten ihre jeweilige Wirtschaftspolitik im gemeinsamen Interesse untereinander koordinieren. Dennoch kann auch die EU auf eine Wirtschaftsverfassung und -ordnung zurückgreifen und sie verfügt zweifellos über eigene Instrumente zur Umsetzung ihrer ökonomischen Ziele.

Angesichts dieser Ausgangslage gilt es, Antworten auf zwei Fragenkomplexe zu finden:

1. Welche Leitbilder und Ziele prägen die europäische Wirtschaftspolitik? Über welche Zuständigkeiten und Möglichkeiten verfügt die Europäische Union derzeit, und wie nutzt sie und insbesondere die Europäische Kommission ihre wirtschaftspolitischen Instrumente?
2. Wie wird die europäische Wirtschaftspolitik im neuen Jahrzehnt aussehen? Welche neuen ökonomischen Ziele rücken in den Fokus der EU, und wie könnte sich diese Politik langfristig weiterentwickeln?

Eine Analyse des Politikfeldes, der Aufgaben und der politischen Handlungsmöglichkeiten europäischer Wirtschaftspolitik sollte mit der Darstellung der Zuständigkeiten, die mit den europäischen Verträgen auf die EU übertragen wurden, und mit den vorhandenen Instrumenten beginnen. Erst vor diesem Hintergrund wird sichtbar, wie weit sich die tatsächliche europäische Wirtschaftspolitik im letzten Jahrzehnt von dieser formal noch immer von den EU-Mitgliedstaaten dominierten Politik entfernt hat.

Die EU verfügt zwar über nur begrenzte wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten, sie hat jedoch ihre Instrumente wirksam eingesetzt und ihre Handlungsspielräume im letzten Jahrzehnt durchaus erfolgreich ausgeweitet. Das gilt insbesondere für die Europäische Kommission. Obwohl formal noch immer

von den EU-Mitgliedstaaten dominiert, hat sie unter geschickter Ausnutzung ihrer Spielräume eine stetige Europäisierung und Supranationalisierung der Wirtschaftspolitik eingeleitet, ein Ansatz, der mit dem europäischen Green Deal und im Zuge der gemeinsamen Reaktion auf die sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie fortgeführt werden wird. Hält diese Entwicklung langfristig an, ist mit einer weiteren Unitarisierung der europäischen Wirtschaftspolitik zu rechnen.

Ob es allerdings gelingen wird, wie angestrebt EU-weit auf eine nachhaltige und klimaschützende Form des Wirtschaftens unter den Bedingungen der Digitalisierung umzuschwenken, hängt davon ab, ob die strukturellen und systemischen Begrenzungen und Hemmnisse für eine aktive, kohärente und effiziente europäische Wirtschaftspolitik abgebaut werden können. Zu diesem Zweck sollte die EU mit zusätzlichen wirtschaftspolitischen Instrumenten ausgestattet werden, etwa einer erweiterten Zuständigkeit für steuerpolitische Fragen, damit die Gemeinschaft wirksame wirtschaftspolitische Anreize über den Preismechanismus setzen kann. Dies ist allerdings nur über eine Veränderung der europäischen Verträge möglich, also im Konsens aller Mitgliedstaaten – der sich derzeit nicht abzeichnet. Die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen und die Anpassung der europäischen Verträge ist deshalb ein eher langfristiges Ziel.

Zentrales Instrument der europäischen Wirtschaftspolitik ist das Europäische Semester: ein Handlungs- und Steuerungsrahmen mit fest terminierten Abläufen aus Evaluierung, Empfehlungen und Implementierung, der alle wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und künftig auch nachhaltigkeitspolitischen Ziele und Strategien der EU zusammenführt und berücksichtigt. Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters auf globale Herausforderungen sollte jedoch nicht dazu führen, dass dieses zentrale Steuerungsinstrument überfrachtet wird. Die wirtschaftspolitischen Ziele sollte weiterhin im Zentrum stehen, also das Monitoring der makroökonomischen und der Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten und die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Reformen zum Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Unter den Bedingungen der EU-Verträge ist das Europäische Semester das einzige Instrument, das eine effektive wirtschaftspolitische Koordination der Mitgliedstaaten ermöglicht: durch Ausrichtung auf die gemeinsamen Ziele und Interessen, durch finanzielle Anreize aus europäischen Fonds und – unter bestimmten Bedingungen – durch

Sanktionen bei Nichtbeachtung der gemeinsam vereinbarten Wirtschaftspolitik. Eine Überfrachtung des Europäischen Semesters mit zusätzlichen Zielen und Themen sollte daher vermieden werden, denn dadurch drohen die politischen Zielvorgaben auszufransen und an Deutlichkeit zu verlieren. Dies könnte den wirtschaftspolitischen Reformempfehlungen der EU-Kommission womöglich die Relevanz und Dringlichkeit nehmen.

Im Mittelpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik muss weiterhin der europäische Binnenmarkt stehen. Die europäische soziale Marktwirtschaft erfordert offene Märkte und freien Wettbewerb. Überlegungen zu einer Politisierung insbesondere der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht oder protektionistische Zugangsbeschränkungen sind deshalb nicht zielführend. Die mitgliedstaatlichen Reaktionen zu Beginn der Pandemie haben gezeigt, wie schnell und weitreichend protektionistische Maßnahmen den Austausch von Waren, Dienstleistungen und Personen im europäischen Binnenmarkt behindern und bremsen können. Der Kern der europäischen Integration würde ganz zur Disposition gestellt. Die Marktmacht des Binnenmarktes und die Regulierungsstärke der EU werden nur dann wirksam eingesetzt werden können und für die globalen Konkurrenten überzeugend sein, wenn die europäische Wirtschaftspolitik die Grundlagen und den Rahmen der eigenen Wirtschaftsverfassung beachtet.

Die Grundlagen der europäischen Wirtschaftspolitik

Wirtschaft und Politik sind eng miteinander verwoben; politische Institutionen und ihre Entscheidungen beeinflussen ökonomische Entscheidungen; umgekehrt wirken die wirtschaftliche Lage und deren Entwicklung auf politische Präferenzen und Prioritätensetzungen.¹ Aufgabe von Wirtschaftspolitik ist es, in einer heterogenen Umwelt mit differenzierten Interessen eine angemessene Balance zwischen den Einzelinteressen der Wirtschaftsakteure, dem Gesamtwohl und übrigen politischen wie gesellschaftlichen Zielen zu finden. Dabei hat sich inzwischen eine Spezialisierung in Teilbereiche eingebürgert: In der Europäischen Union fächert sich die allgemeine Wirtschaftspolitik von der Beschäftigungs- und Sozialpolitik über den Verbraucherschutz bis hin zur Infrastruktur-, Tourismus- oder Industriepolitik auf.²

Die Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik sind demzufolge sowohl die Entwicklung von Strukturen der Wirtschaftsordnung als auch Fragen der Steuerung und Regulierung ökonomischer Prozesse und Entscheidungen. Üblicherweise wird deshalb zwischen der eher strukturellen, langfristig und normativ ausgerichteten Politik zur Schaffung und Ausgestaltung einer Wirtschaftsordnung und *Wirtschaftsverfassung* – die im Kern die ökonomische Systementscheidung eines Gemeinwesens abbildet und konkretisiert – sowie der eher kurz- bis mittelfristig

und vornehmlich von tagespolitischen Entscheidungen der Exekutive bestimmten *Wirtschaftsprozesspolitik* unterschieden.³ Eine Wirtschaftsverfassung schafft die normativen Grundlagen der jeweiligen Wirtschaftsordnung eines Staates und gibt die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundlagen vor, mit denen der Rahmen des jeweiligen Wirtschaftssystems abgesteckt wird und die Rechte und Verpflichtungen der öffentlichen und privaten wirtschaftlichen Akteure festgelegt werden. Im Kern ist die Wirtschaftsverfassung also die ökonomische Systementscheidung eines Gemeinwesens und deren verfassungsrechtliche Konkretisierung.

Unter den besonderen Bedingungen des politischen Mehrebenensystems der EU sind die Handlungsräume für beide Elemente der Wirtschaftspolitik begrenzt, und das, obwohl spätestens mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes zu Beginn der 1990er Jahre und der gemeinsamen Währung die Notwendigkeit einer abgestimmten und effektiven gemeinsamen europäischen Wirtschaftspolitik allen Akteuren klar geworden ist. Nach wie vor unterscheidet sich das jeweilige Verständnis von Form, Inhalt, Aufgabe und Ziel europäischer Wirtschaftspolitik im Kreis der Mitgliedstaaten. Allen Plädoyers für eine vertiefte »europäische Wirtschaftsunion für Konvergenz, Wohlstand und sozialen Zusammenhalt«⁴ zum Trotz kommt die Europäische Kommission noch 2017 zu dem Schluss, die europäische Wirtschaftspolitik hinke den nationalen Wirtschaftspolitiken, insbesondere in der Eurozone, hinterher.⁵

1 Bruno S. Frey, »Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik«, in: *Kyklos*, 31 (1978) 2, S. 208–234; ders., *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981. Bereits Max Weber schrieb: »Jede rationale ›Politik‹ bedient sich wirtschaftlicher Orientierung in den *Mitteln* und jede Politik kann im Dienst wirtschaftlicher *Ziele* stehen.« Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, hg. v. Johannes Winckelmann. Studienausgabe, Tübingen 1980, S. 31 f (§1).

2 Diese Teilbereiche werden unter dem Oberbegriff der Wirtschaftspolitik subsumiert. Sie können hier jedoch nicht systematisch und differenziert erörtert und analysiert werden.

3 Diese Unterscheidung von »Form und Prozess« in der Wirtschaftspolitik geht insbesondere auf Walter Eucken zurück.

4 Europäische Kommission, *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*. Vorgelegt von: Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, Brüssel, 22.6.2015, S. 7–11.

5 Dies., *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*, KOM(2017) 291, Brüssel, 31.5.2017.

Die europäische Wirtschaftsverfassung: Das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft

Dass der Begriff der Wirtschaftsverfassung auf den europäischen Integrationsprozess Anwendung findet, hält Ernst-Joachim Mestmäcker schon seit dem Vertrag von Rom 1957 für gerechtfertigt.⁶ Die europäische Wirtschaftsverfassung beruht seitdem auf dem freien Wettbewerb der Wirtschaftsakteure in einem gemeinsamen Markt für den Austausch und Handel von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Die Schaffung und Sicherung offener Märkte, in denen ein unverfälschter Wettbewerb herrscht, waren und sind zweifellos konstituierende Elemente einer Marktwirtschaft. In den europäischen Verträgen fehlte dieses Leitbild jedoch zunächst und wurde deshalb mit dem Verweis auf Eingriffe in die Marktmechanismen bei Landwirtschaft sowie Kohle und Stahl auch immer wieder hinterfragt. Die jeweilige Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten ließen die europäischen Verträge anfangs unangetastet und offen. Erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf den Grundsatz »einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb«,⁷ eine Festbeschreibung, die schließlich mit dem Vertrag von Lissabon 2007 ergänzt und umformuliert wurde. In Artikel 3 EU-Vertrag (EUV) ist nun von einer »in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft« die Rede, die auch auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt ausgerichtet werden soll.⁸ Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zudem die europäische Charta der Grundrechte in europäisches Pri-

märrecht übernommen. Deren Artikel — unternehmerische Freiheitsrechte, das Eigentumsrecht oder kollektive Grundrechte wie das Recht auf einen Zugang zu einer Arbeitsvermittlung, der Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung oder der Anspruch auf soziale Sicherheit und Unterstützung — wurden Teil der europäischen Wirtschaftsverfassung und des Leitbilds einer sozialen Marktwirtschaft.

Viele europäische wirtschafts- politische Grundsatzentscheidungen und Strukturen gehen auf bundes- republikanische ordnungspolitische Vorstellungen zurück.

Prägend für diese Gestaltung der europäischen Wirtschaftsverfassung waren bundesrepublikanische ordnungspolitische Vorstellungen⁹, insbesondere von Walter Eucken und der Freiburger Schule. Bis heute sind ordoliberaler Grundsätze und Strukturentscheidungen in tagespolitischen Entscheidungen der europäischen Wirtschaftspolitik zu erkennen, etwa in den Maßnahmen, mit denen die EU seit 2011 auf die tiefe Krise in der Eurozone reagiert.¹⁰

Mit dem Prozess der europäischen Integration und der Durchdringung der nationalen Wirtschaftsordnungen durch europäische Gesetzgebung hat sich der Freiraum für die Unterschiede in den nationalen Wirtschaftsverfassungen spürbar verengt.¹¹ Die europäischen Grundfreiheiten im Binnenmarkt, das supranationale Wettbewerbs- und Beihilfenrecht

6 Ernst-Joachim Mestmäcker, »Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa«, in: ders. (Hg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden 1987, S. 9–49 (17).

7 Europäische Gemeinschaften, »Vertrag über die Europäische Union zusammen mit dem Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, (31.8.1992) C 224/01, Artikel 3a.

8 Siehe Florian Rödl, »Europäisches Verfassungsziel »soziale Marktwirtschaft« — kritische Anmerkungen zu einem populären Modell«, in: *Integration*, 28 (2005) 2, S. 150–161; Rutger Claassen u. a., »Four Models of Protecting Citizenship and Social Rights in Europe: Conclusions to the Special Issue »Rethinking the European Social Market Economy««, in: *Journal of Common Market Studies*, 57 (2019) 1, S. 159–174; Christian Joerges/Florian Rödl, »Social Market Economy« as Europe's Social Model?, Florenz: European University Institute (EUI), 2004 (EUI Working Paper Law Nr. 2004/8).

9 Zu den Hauptelementen zählen eine das Privateigentum garantierende Eigentumsordnung, eine die Stabilität der Währung sichernde Geldpolitik und eine Wettbewerbspolitik, die das freie Spiel der Marktkräfte ermöglicht. Siehe auch Jens van Scherpenberg, »Ordnungspolitischer Konflikt im Binnenmarkt«, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 345–372.

10 Siehe Mark Schieritz, »Deutscher Sonderweg? Ökonomische Grundannahmen der Politik in Deutschland«, in: Alexander Schellinger/Philipp Steinberg (Hg.), *Die Zukunft der Eurozone. Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten*, Bielefeld 2016, S. 75–87; Peter Nedergaard, »The Ordoliberalisation of the European Union?«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 2, S. 213–230.

11 Siehe Matthias Ruffert, »Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung«, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 134 (2009) 2, S. 197–239; Stefan Griller, »Wirtschaftsverfassung und Binnenmarkt«, in: ders. u. a. (Hg.), *Wirtschaftsverfassung und Binnenmarkt. Festschrift für Heinz-Peter Rill zum 70. Geburtstag*, Wien 2010, S. 1–47.

sowie die gemeinschaftlichen Regulierungen setzen den Rahmen für die nationalen Wirtschaftspolitiken und Wirtschaftsverfassungen.¹²

Die vertragsrechtlichen Grenzen

Gleichwohl wird die europäische Wirtschaftspolitik noch immer von den EU-Mitgliedstaaten dominiert und festgelegt. Ebenso wie die europäischen Gründungsverträge spricht auch der Vertrag von Lissabon in Artikel 119 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lediglich von »einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten«, beruhend auf »dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele«. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Wirtschaftspolitiken als »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse« (Artikel 121 AEUV) verstehen und auf die gemeinsamen Ziele ausrichten.

Die europäischen Verträge sehen keine supranationale Wirtschaftspolitik vor.

Das europäische Vertragsrecht geht also eindeutig *nicht* von einer supranationalen Wirtschaftspolitik aus. Eine Übertragung von wirtschafts-, beschäftigungs- oder sozialpolitischen Zuständigkeiten auf die Europäische Union, die über das bisherige Maß hinausgeht und eine Harmonisierung und Zentralisierung der Politiken erlauben würde, haben die Mitgliedstaaten bislang stets abgelehnt. Der offenkundige Widerspruch zwischen dem Festhalten an nationalen Souveränitäten und der Notwendigkeit, in eben diesen Politiken gemeinschaftlich tätig zu werden, soll mit der weicheren Methode der Politikkoordination aufgelöst werden.

Für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik sind demzufolge die Zuständigkeiten von Bedeutung, die entweder nur zum Teil auf die Europäische Union übertragen wurden oder ganz im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verblieben sind. Die Ausstattung der EU mit geeigneten politischen und gesetzgeberischen Instrumenten zur Umsetzung einer effizienten und kohärenten gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik findet jedenfalls in der europäischen Kom-

petenzordnung ihre Grenze. So bleibt der EU ein zentrales Instrument nationaler Wirtschaftspolitik versagt: der Erlass von Steuern oder die Veränderung bestehender Steuersätze. Damit entfällt ein wichtiger Kanal zur Beeinflussung des Preismechanismus im europäischen Binnenmarkt.¹³ Die wenigen steuerpolitischen Zuständigkeiten der EU im Bereich der indirekten Steuern sollen in erster Linie die Wettbewerbsgleichheit und die Einhaltung des Diskriminierungsverbots im europäischen Binnenmarkt gewährleisten. Eine konsensuale Harmonisierung indirekter Steuern ist nur möglich, »soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist« (Art. 113 AEUV). Zwar werden seit mehreren Jahrzehnten auch die Harmonisierung direkter Steuern, insbesondere der Körperschaftsteuer, und die Festlegung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage diskutiert. Allerdings beschränken sich diese Initiativen ebenfalls auf das Ziel, für Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt zu sorgen. Eine echte wirtschaftspolitische Lenkungswirkung mit einer gemeinschaftlichen Steuerpolitik spielte bislang in diesen Debatten nur eine untergeordnete Rolle.

Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik und Währungsunion

Die europäische Integration hatte von Anfang an die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Güter, Arbeitskräfte, Kapital und Dienstleistungen mit gleichen Wettbewerbsbedingungen sowie die Etablierung einer Zollunion zum Ziel. Beides sollte mit einer Politik der Rechtsangleichung und Standardisierung erreicht werden. Die Harmonisierung umfasst die Rahmenbedingungen, Produktions- und Produktvorgaben, aber auch die Schutzbedürfnisse der Marktteilnehmer, denen zum Beispiel durch verbraucher- oder arbeitsschutzrechtliche Auflagen Rechnung getragen wird. Aufgrund der Fülle an anzugleichendem nationalem Recht sowie der technischen und administrativen Hemmnisse wurde das Prinzip der Harmonisierung Ende der 1980er Jahre im Zuge des

¹² Siehe David Jungbluth, »Überformung der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung durch Europäisches Unionsrecht«, in: *Europarecht*, 45 (2010) 4, S. 471 – 489.

¹³ Die Artikel 110 bis 113 AEUV beziehen sich nur auf indirekte Steuern, Artikel 114 Absatz 2 AEUV erlaubt eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern nur nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, das heißt durch Fassung eines einstimmigen Beschlusses im Rat.

Binnenmarktprogramms der Europäischen Kommission und der Einheitlichen Europäischen Akte um den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ergänzt. Die Regulierung des Binnenmarktes mittels europäischer Rechtsetzung und seinen vier Marktfreiheiten ist bis heute das zentrale wirtschaftspolitische Instrument der EU. Mit ihr soll in der Folge auch ökonomische Konvergenz erreicht werden.

Der gemeinsame Wirtschaftsraum kann dauerhaft nur funktionieren, wenn Wettbewerbsbeschränkungen durch Unternehmen oder die öffentliche Hand verhindert werden.¹⁴ Die Europäische Kommission als supranationale, dem europäischen Gemeinwohl verpflichtete Institution fungiert als europäische Wettbewerbsaufsichtsbehörde – unabhängig von den nationalen oder regionalen Interessen in den Mitgliedstaaten. Sie kümmert sich um die im europäischen Primärrecht vorgegebenen wettbewerbsrechtlichen Kategorien des Kartellverbots, des Verbots anderer wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen oder Absprachen, der Fusionskontrolle und des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie um die Überwachung des grundsätzlichen Beihilfeverbots und das Monitoring bei öffentlichen Ausschreibungen. Die strikte europäische Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu anderen Formen der europäischen Wirtschaftspolitik. Das gilt insbesondere für europäische Förderprogramme zugunsten der Agrarwirtschaft und – mit Hilfe der Strukturfonds – zugunsten einzelner Regionen, für die europäische Industriepolitik, aber auch für die besondere Handhabung von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Energieversorgung, Telekommunikation oder Personennahverkehr.

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde ein über den Binnenmarkt hinausgehendes konstitutionelles Ziel der wirtschaftlichen Integration vereinbart: der Einstieg in die Wirtschafts- und Währungsunion. Eine supranationale Geld- und Wechselkurspolitik in der Eurozone sollte die engere, auf die Vollendung des Binnenmarktes orientierte Wirtschaftspolitik in der EU ergänzen und abrunden. Bereits im Vorfeld der Maastrichter Verhandlungen war intensiv und kontrovers darüber gestritten worden, ob eine gemeinsame Wirtschaftspolitik unverzichtbar für die Be-

ständigkeit und Funktionsfähigkeit der Währungsunion sei. Schließlich einigte man sich darauf, die erforderliche wirtschaftliche Konvergenz in der Eurozone durch eine vertiefte wirtschaftspolitische Koordination der nationalen Politiken herzustellen. Die Übertragung der Zuständigkeit und Verantwortung für die Geld- und Währungspolitik auf supranationale Organe fand in der Wirtschaftspolitik absichtlich keine Entsprechung. Im Unterschied zu dem Anwendungs- und Zielbereich der binnenmarktbezogenen europäischen Wirtschaftspolitik ist die supranationale Währungs- und Geldpolitik vornehmlich auf makroökonomische und makrofinanzielle Aspekte ausgerichtet: Die Mitgliedstaaten müssen ihre nationalen öffentlichen Haushalte dauerhaft stabil halten und übermäßige öffentliche Defizite vermeiden.

Die beiden Elemente der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – die Wirtschaftspolitik einerseits, die Währungs- und Geldpolitik andererseits – sind also unterschiedlich ausgestaltet. Sowohl in Bezug auf ihre primärrechtliche Verbindlichkeit als auch hinsichtlich des der EU und ihren Organen zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Instrumentariums bestehen erhebliche Divergenzen. Diese Diskrepanz hat Folgen: für die Freiräume der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitik bzw. für die Einflussmöglichkeiten der EU.¹⁵

Europäische Wirtschaftsprozesspolitik

Obgleich die legislativen Kompetenzen der EU auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik primärrechtlich deutlich beschränkt sind, haben die EU und ihre Organe eine umfassende und weitreichende Wirtschaftsprozesspolitik entwickelt – und das mit einem bescheidenen Instrumentarium, das zudem in seinem Anwendungsbereich begrenzt ist.¹⁶

¹⁵ Mit Blick auf diese besonderen währungs- und fiskalpolitischen Ausgangs- und Rahmenbedingungen für die Mitgliedstaaten in der Eurozone soll hier die umfangreiche und weitreichende politische und wissenschaftliche Debatte über Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten in der Eurozone, angefangen von europäischen Bonds oder einer Staateninsolvenz in der Eurozone bis hin zu Wegen und Formen einer europäischen Fiskalunion, nicht weiter vertieft werden.

¹⁶ Eine Anpassung der europäischen Wirtschaftsverfassung würde schwierige Verhandlungen über eine Veränderung der europäischen Verträge voraussetzen, die derzeit nicht anstehen. Deshalb liegt im Folgenden der Fokus der

¹⁴ Anna Gerbrandy, »Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution«, in: *Journal of Common Market Studies*, 57 (2019) 1, S. 127 – 142.

Instrumente

Das Politikfeld ist nicht gänzlich der Zuständigkeit der EU entzogen. Vertraglich sind die Rolle und die Einflussmöglichkeiten der europäischen Organe auf unterstützende Instrumente wie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Artikel 121 AEUV) festgelegt; aber insbesondere die Europäische Kommission kann eigene Vorstellungen zu Themen und Zielen der Koordinierung entwickeln und damit als *agenda setter*¹⁷ eigenständig Akzente setzen. Zur Gestaltung einer europäischen Wirtschaftsprozesspolitik stehen der EU grundsätzlich vier Instrumente zur Verfügung:

Gesetzgebung und Regulierung des Binnenmarkts

Die EU kann, wenn auch nicht unbeschränkt und gänzlich autonom, den Binnenmarkt mit europäischer Gesetzgebung regulieren. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Rechtsetzung zur Harmonisierung nationaler Regelungen sowie das europäische Wettbewerbs- und Beihilfenrecht. Hinzu kommen Befugnisse für bestimmte Sektoren, etwa die Agrar- und die Fischereipolitik, die Energiepolitik, die Verkehrspolitik mit den transeuropäischen Netzen, sowie für angrenzende Politikbereiche wie Verbraucherschutz oder Umweltpolitik.

Die EU kann mit ihrer Regulierungstätigkeit zudem neue Märkte für den Binnenmarkt und den europäischen Wettbewerb erschließen oder bestehende ausweiten. Die Dienstleistungsrichtlinie für den Dienstleistungssektor, die Kapitalmarktunion für die Finanzmärkte, Initiativen in der Verkehrs- und Transportpolitik, der Energiewirtschaft oder der öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. Universaldienste sind bekannte Beispiele. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Digitalisierung strebt die EU nunmehr außerdem einen europäischen Binnenmarkt für Daten an.¹⁸

Die Öffnung von Märkten für den freien Wettbewerb, also die Deregulierung, zieht häufig zugleich die Möglichkeit und Notwendigkeit der Re-Regulierung nach sich. Damit ist mehr als bloße Rechtsetzung gemeint. Konkret geht es um die Setzung von Grenz-

werten oder Standards, deren Überwachung und gegebenenfalls die Verhängung von Sanktionen im Falle der Nicht-Einhaltung sowie um die Schaffung oder Festlegung entsprechender Verfahren und Institutionen – also zweifellos um die Ausübung einer Wirtschaftsprozesspolitik.

Durchsetzung der europäischen Wettbewerbspolitik

Die Europäische Kommission kann als europäische Wettbewerbsbehörde steuernd in das Marktgeschehen eingreifen, indem sie die wettbewerbs- und beihilfenrechtlichen Vorgaben des europäischen Vertragsrechts konkretisiert, die Umsetzung regelt und die Einhaltung überwacht. Um die Vor- und Aufbereitung spezifischer wettbewerbsrelevanter Fälle sowie um die Untersuchung, Bewertung und Vorbereitung von Entscheidungen wie Strafzahlungen, Fusionsverbote oder Unternehmensaufspaltungen kümmert sich die Generaldirektion Wettbewerb.

Die Kommission arbeitet dabei eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden in einem European Competition Network zusammen und greift in der Regel nur dann ein, wenn ein potenzieller Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht mehrere Mitgliedstaaten bzw. Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten betrifft.¹⁹ Sie ist jedoch befugt, die Zuständigkeit in einem Einzelfall an sich zu ziehen sowie den mitgliedstaatlichen Gerichten eigenständig Stellungnahmen zu übermitteln, sollte sie hinsichtlich der Auslegung durch nationale Behörden Bedenken haben. Mit ihrer Interpretation, wie das europäische Wettbewerbs- und Beihilfenrecht anzuwenden und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu verstehen sind, kann sie die Entscheidungen auf nationaler Ebene vorzeichnen. Um die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und die Konformität der wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen mit Urteilen des Gerichtshofes zu gewährleisten, gibt sie darüber hinaus Leitlinien für Anwendungsbereiche des europäischen Wettbewerbsrechts vor.²⁰

Analyse auf der Wirtschaftsprozesspolitik der EU; die Begriffe Wirtschaftsprozesspolitik und Wirtschaftspolitik werden der Einfachheit halber synonym verwendet.

¹⁷ Siehe Sebastiaan Princen, *Agenda-Setting in the European Union*, Basingstoke 2009.

¹⁸ Europäische Kommission, *Gestaltung der digitalen Zukunft der EU*, KOM(2020) 67 endg., Brüssel, 19.2.2020.

¹⁹ Siehe Europäische Gemeinschaften, »Verordnung Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, (4.1.2003) L 1/1, S. 1 – 25 (den Artikeln 81 f des EG-Vertrags entsprechen im AEUV die Artikel 101 f).

²⁰ Siehe z. B. Europäische Kommission, »Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über

Gemeinschaftliche Zielvorgaben und Politikkoordinierung

In Bereichen ohne rechtlich verbindliche Regulierung hat die EU dennoch Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Rahmen, die Prioritäten und die Maßnahmen der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken. Indem auf europäischer Ebene gemeinsame Ziele vorgeschlagen, von den Mitgliedstaaten akzeptiert und umgesetzt werden, kann die EU politisch verbindliche Prioritäten und Leitlinien vorgeben. Die Umsetzung und in einigen Bereichen auch die Auswahl der geeigneten Maßnahmen verbleiben dann allerdings in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Zur wirtschaftspolitischen Koordinierung gehören der Wettbewerb der einzelnen Länder um den besten Weg zur Erreichung der vereinbarten Ziele, die Förderung des gegenseitigen Lernens im Kreis der Mitgliedstaaten und der Vergleich der jeweiligen Maßnahmen und Modelle. Die EU, in der Regel die Europäische Kommission, erhält darüber hinaus womöglich von den Mitgliedstaaten den Auftrag, die Einhaltung und Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Ziele und Vorgaben zu überwachen und, wenn erforderlich, zu sanktionieren. Sie kann so die wirtschaftliche Entwicklung in der EU und den Mitgliedstaaten zumindest mittelbar mitbestimmen und insofern eine gewisse wirtschaftspolitische Steuerung ausüben.

Finanzielle Anreize und Konditionalitäten

Die EU verfügt zwar nur über ein im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Haushalten kleines Budget, und ihre Autonomie bei der Nutzung dieser finanziellen Ressourcen ist begrenzt. Dennoch kann sie mit eigenen Fonds sowie Investitions- oder Förderprogrammen durchaus wirksame Anschubfinanzierungen bereitstellen und diese mit Konditionalitäten zur Umsetzung politischer Vorgaben und Ziele verbinden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist die älteste, bekannteste und die am häufigsten kritisierte Förderpolitik der EU für einen speziellen Sektor des europäischen Binnenmarktes.²¹ Für die sogenannte erste Säule der GAP – die Direktzahlungen an die Landwirte sowie Marktstützungsmaßnahmen – wurden

in der aktuellen Finanzperiode 2014 bis 2020 insgesamt 278 Milliarden Euro (zu Preisen 2011) eingeplant. Der zweite große Ausgabenbereich aus dem EU-Budget umfasst die europäischen Kohäsions- und Strukturfonds; in der aktuellen Förderperiode stehen für die Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung insgesamt 325 Milliarden Euro zur Verfügung.²² Rechnet man die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsgelder hinzu, verfügt die EU mit diesen Fonds über ein mächtiges wirtschaftspolitisches Instrument mit einem Gesamtvolumen von rund 650 Milliarden Euro.

Daneben hat die EU die Möglichkeit, mittels Fondsverordnungen und den kohäsionspolitischen Steuerungs- und Planungsdokumenten die mitgliedstaatlichen und regionalen Förderprioritäten mitzubestimmen. Dabei hat ein »Paradigmenwechsel« stattgefunden: weg von Transfers und deren Absorption hin zu wachstums- und ergebnisorientierten Investitionen.²³ Ohne Zweifel sind die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds inzwischen zum wichtigsten Finanzinstrument der europäischen Wirtschaftspolitik geworden. Ähnliche Anreize bietet die EU auch anderen Wirtschaftssektoren, sei es direkt, über die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, oder begleitend zu mitgliedstaatlichen Politiken. Da gibt es beispielsweise Programme zum Auf- und Ausbau von Infrastruktur, zur Förderung einzelner Industrie-sektoren, insbesondere kleiner und mittelständischer Unternehmen, zur Unterstützung von Innovation und Forschung oder bildungspolitische Förderprogramme.

Mit Hilfe eigener Organe wie der europäischen Förderbank – der Europäischen Investitionsbank (EIB) – kann die Union diese Politik der finanziellen Anreize außerdem durch Kredite oder Garantien ergänzen.

horizontale Zusammenarbeit«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (14.1.2011) C11/1, S. 1 – 72.

21 Die vertraglich in Artikel 39 AEUV vorgegebenen Ziele und Aufgaben dieser Politik umfassen die Steigerung der Produktivität sowie des Pro-Kopf-Einkommens in der Landwirtschaft, die Stabilisierung der Märkte für Agrarprodukte und schließlich die Sicherstellung einer kostengünstigen Versorgung mit Agrarprodukten.

22 Europäische Kommission, *Strategischer Bericht 2019 über den Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds*, KOM(2019) 627 endg., Brüssel, 17.12.2019.

23 Walter Deffaa, »The New Generation of Structural and Investment Funds – More than Financial Transfers?«, in: *Intereconomics*, 51 (2016) 3, S. 155 – 163.

Europäische Wirtschaftspolitik in der Anwendung

Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Europäischen Union besteht also vornehmlich in politischer Abstimmung und Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken. Diesen in den europäischen Verträgen vorgegebenen Auftrag kann die EU-Kommission nur erfüllen, wenn sie zunächst für eine Verständigung sorgt, welche ökonomischen Herausforderungen die Mitgliedstaaten der Union gemeinsam anpacken möchten oder sollten und welche politischen Ziele sich daraus ableiten.

Mit Hilfe der zu diesem Zweck erstellten und abgestimmten Strategien oder Leitlinien ist die EU, und hier insbesondere die Europäische Kommission, durchaus in der Lage, die Wirtschaftspolitiken ihrer Mitglieder zu beeinflussen. In Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten kann sie die Ziele und Prioritäten für deren Wirtschaftspolitik definieren, sie kann die Rahmenbedingungen setzen oder verändern und sie kann die Einhaltung der in der europäischen Wirtschaftsverfassung festgelegten Grundsätze überwachen: die Wahrung des freien und unbeschränkten Wettbewerbs in dem gemeinsamen Markt.

Die Regulierung des Binnenmarktes

Der Binnenmarkt steht im Zentrum der ökonomischen Integration²⁴ und damit auch der europäischen Wirtschaftspolitik. In diesem erweiterten Binnenmarkt leben derzeit rund 520 Millionen Menschen. Da dieses Integrationsprojekt nie abgeschlossen ist, muss der Binnenmarkt kontinuierlich an neue Herausforderungen, ein sich veränderndes Umfeld oder

wechselnde Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt werden.²⁵ Seine ökonomische und politische Bedeutung ist immens; er »ist eine der größten Errungenschaften des europäischen Projekts [...] und war ein zentraler Faktor für den wachsenden Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union«.²⁶

Mit der Marktmacht des Binnenmarktes ist die EU in der Lage, eigene Standards, Normen und Regel zu externalisieren.

Diese Marktmacht des Binnenmarktes versetzt die EU in die Lage, eigene Standards, Normen und Regeln zu externalisieren und global durchzusetzen.²⁷ Insbesondere mit ihrer Wettbewerbspolitik kann die EU eine über die Gemeinschaft hinausgreifende internationale Regulierung auf der Basis des europäischen Wettbewerbsrechts erwirken²⁸ und – als »Brüssel-Effekt« klug genutzt – ein regelrechtes *race to the top* im Wettbewerb um Standards beim Verbraucher-

24 Neben den 27 EU-Mitgliedern gehören auch Liechtenstein, Norwegen und Island de facto dem Binnenmarkt an, die Schweiz ist über eine Vielzahl bilateraler Abkommen eng daran angebunden und weitgehend integriert. Die künftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich sind noch offen.

25 Insofern ist die häufig verwendete Formulierung »Vollendung des Binnenmarktes« falsch und führt in die Irre.

26 Europäische Kommission, *Der Binnenmarkt in einer Welt im Wandel – Ein wertvoller Aktivposten braucht neues politisches Engagement*, KOM(2018) 772 endg., Brüssel, 22.11.2018, S. 1.

27 Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig, »EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics«, in: *Journal of European Public Policy*, 16 (2009) 6, S. 791 – 812; Anu Bradford, »Exporting Standards: The Externalization of the EU's Regulatory Power via Markets«, in: *International Review of Law and Economics*, 42 (2015), <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2770661>; dies., »The Brussels Effect«, in: *Northwestern University Law Review*, 107 (2012) 1, S. 1 – 67 (3).

28 Dominique Sinopoli/Kai Peter Purnhagen, »Reversed Harmonization or Horizontalization of EU Standards? Does WTO Law Facilitate or Constrain the Brussels Effect?«, in: *Wisconsin International Law Journal*, 34 (2016) 1, S. 92 – 119.

oder Arbeitsschutz oder bei sozialen, umwelt- sowie beschäftigungspolitischen Vorgaben auslösen. Diese globale Ausweitung hoher europäischer Standards und Vorgaben ist vornehmlich dann erfolgreich, wenn die EU schnell, eindeutig und strikt regulierend auf die Versuche globaler Wettbewerber, aber auch europäischer Anbieter reagiert, die EU-Regeln zu unterlaufen.

Für neue Regulierungsaufgaben ist die Digitalpolitik ein gutes Beispiel. Wenn durch Innovationen neue Märkte entstehen, ist die EU gefordert, für den Gemeinschaftsmarkt und den Zugang dazu Richtlinien und Verordnungen zu entwerfen. Gerade an der Regulierung der Datenmärkte zeigt sich, welche Gestaltungsmöglichkeiten mit der immensen Marktmacht der EU einhergehen. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist sicherlich das bekannteste Beispiel dafür, dass das »Regulierungsmodell Europas« als »Bezugspunkt für viele Länder außerhalb Europas« fungiert.²⁹ Auch mit der neuen Digital- und Datenstrategie will die Kommission die »Fähigkeit Europas [ausbauen], im digitalen Zeitalter seine eigenen Regeln und Werte zu definieren«.³⁰

Über eine ähnliche Markt- und Regulierungsmacht verfügt die EU ebenso bei hohen Produktstandards oder im Umweltschutz.³¹ Um ihre Möglichkeiten zur Externalisierung europäischer Standards auch angesichts globaler Handelskonflikte sowie bei Klimaschutz- und Nachhaltigkeitszielen erweitern zu können, arbeitet die EU außerdem an einer Anpassung ihrer strategischen Planungsdokumente, Agenden, Aktionspläne und der dort formulierten Ziele und Maßnahmen. Die politische Nutzung des »Brüssel-Effekts« reicht inzwischen über den reinen Schutz europäischer Verbraucher oder Produzenten hinaus und erstreckt sich zunehmend auch auf europäische Werte, politische Ziele und globale Normen, etwa den Schutz universeller Menschenrechte oder Umwelt- und Klimaschutz. Im Zuge des europäischen Green Deal will die Kommission die internationalen Partner der EU künftig ermutigen, »vergleichbare Vorschriften mit demselben Ambitionsniveau wie die EU-Vorschriften zu konzipieren, was den Handel erleich-

tern und den Umwelt- und Klimaschutz in diesen Ländern verbessern würde«.³² Der europäische Binnenmarkt tritt in den Dienst einer wertegebundenen internationalen Interessenpolitik der EU.³³

Die EU-Mitgliedstaaten profitieren in doppelter Hinsicht von Binnenmarkt und Zollunion: durch Vorteile im Handelsaustausch mit Drittstaaten und durch Wohlfahrtseffekte für die eigene Volkswirtschaft. Der gemeinsame Markt dient zum einen der Absicherung nach außen und der Stärkung im globalen Wettbewerb. Zum anderen haben verschiedene Studien gezeigt, dass auch der Handel zwischen den Binnenmarktstaaten deutlich zugenommen hat, insbesondere nach der großen Erweiterungsrunde 2004 mit der Aufnahme von acht mittel- und osteuropäischen Ländern. Die jährlichen Wohlfahrtseffekte des Binnenmarkts beziffert die Kommission für die Mitgliedstaaten der EU-27 auf jährlich fast 6 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) oder 923,6 Milliarden Euro.³⁴ Zwar zeigen die Studien, dass die positiven Effekte der Marktintegration zwischen den Mitgliedstaaten und -regionen ungleich verteilt sind; sie belegen aber dennoch, dass der Binnenmarkt sich für alle Mitgliedstaaten lohnt.

32 Europäische Kommission, *Der europäische Green Deal*, KOM(2019) 640 endg., Brüssel, 11.12.2019, S. 26.

33 David Bach/Abraham L. Newman, »The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-institutions, Macro-influence«, in: *Journal of European Public Policy*, 14 (2007) 6, S. 827–846.

34 Die Kommission greift dabei auf drei aktuelle Studien zurück und errechnet aus deren Ergebnissen einen Durchschnittswert. Siehe European Commission, *The Performance of the Single Market for Goods after 25 Years. Final Report*, Luxemburg, Juli 2019. Die zugrundeliegenden Studien kalkulieren einen positiven Binnenmarkteffekt für die EU-27 zwischen rund 3,7 % des BNE bzw. rund 530 Milliarden Euro (Bertelsmann-Stiftung) und 9,1 % des BNE bzw. 1.500 Milliarden Euro (in 't Veld). Siehe die Studien von: Jan in 't Veld, *Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2019 (European Economy Discussion Paper Nr. 94); Gabriel Felbermayr/Jasmin Gröschl/Inga Heiland, *Undoing Europe in a Quantitative Trade Model*, München: ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Januar 2018 (IFO Working Paper 250); Giordano Mion/Dominic Ponattu, *Estimating Economic Benefits of the Single Market for European Countries and Regions*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, Mai 2019 (Policy Paper).

29 Europäische Kommission, *Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt für alle*, KOM(2017) 228 endg., Brüssel, 10.5.2017, S. 28.

30 Dies., *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* [wie Fn. 18], S. 2.

31 Katharina Holzinger/Thomas Sommerer, »Race to the Bottom« or »Race to Brussels? Environmental Competition in Europe«, in: *Journal of Common Market Studies*, 49 (2011) 2, S. 315–339.

Die Angleichung von Regelungsdichte und -tiefe bei den vier Marktfreiheiten ist eine Daueraufgabe im Integrationsprozess.

Unterschiede gibt es ebenfalls in der Regulierungsdichte und -tiefe, sowohl auf die vier Marktfreiheiten des Binnenmarktes als auch auf die Vergabe öffentlicher Aufträge bezogen. Zwischen den Märkten für Güter und Dienstleistungen bestehen bis heute Divergenzen, die sich auch im Umfang des innereuropäischen Handelsaustausches bemerkbar machen. War der Binnenmarkt für Dienstleistungen in der EU-28 im Jahr 2017 für durchschnittlich 4,7 Prozent des BNE verantwortlich, so trug der Güteraustausch mit 19,6 Prozent zum BNE bei.³⁵

Für die Rechtssicherheit aller Marktteilnehmer ist die Umsetzung von Binnenmarkt-Richtlinien in nationales Recht von großer Bedeutung. Nach einer Aufstellung der Europäischen Kommission³⁶ wurden bis zum 1. November 2019 insgesamt 1 083 Binnenmarktrichtlinien³⁷ angenommen, die von den nationalen Gesetzgebern umzusetzen waren bzw. noch sind.³⁸ Dafür gelten Fristen, deren Einhaltung von der Kommission regelmäßig überprüft wird. Wenn die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften nicht im vorgegebenen zeitlichen Rahmen oder unvollständig erfolgt, verliert der Binnenmarkt sukzessive an Kohärenz und Bedeutung. Die Kommission legt Margen fest und veröffentlicht die Ergebnisse in einem jährlichen Scoreboard.³⁹ Maximal 0,5 Prozent des EU-

Binnenmarktrechts sollen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht, verspätet oder unvollständig umgesetzt werden.⁴⁰

Der Binnenmarktanzeiger 2020 der Kommission liefert einen Überblick über den Stand der Richtlinienumsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie den Grad der Offenheit und der Integration der Märkte für das Jahr 2019. Demnach lag das Umsetzungsdefizit im EU-Durchschnitt bei 0,6 Prozent aller Richtlinien mit einer Umsetzungsverspätung von durchschnittlich 11,5 Monaten; das Konformitätsdefizit belief sich auf 1,2 Prozent.⁴¹ Letzteres bezieht sich auf die Differenz zwischen einer De-jure- und der De-facto-Umsetzung. Ein Indikator für dieses Missverhältnis sind die Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission gegen einen Mitgliedstaat wegen nicht korrekter Umsetzung einer Richtlinie einleitet. Die Zahl der Verfahren hat sich zwar zuletzt leicht erhöht, auf lange Sicht konnte sie nach einem Höchststand 2007/08 aber gesenkt werden.

Für die Anpassung des Binnenmarktes an neue wirtschafts-, beschäftigungs- und nachhaltigkeitspolitische Herausforderungen hatte bereits Mario Monti in einem nach ihm benannten Bericht vor einem Jahrzehnt Vorschläge gemacht.⁴² Die Kommission reagierte darauf mit verschiedenen Initiativen. Auf Strategien⁴³ mit Maßnahmenpaketen zum weiteren Ausbau des Binnenmarktes folgten sektorspezifische und marktöffnende Gesetzgebungsvorschläge für eine Energieunion, eine Bankenunion und eine Kapitalmarktunion. Ergänzt wird dieses grundsätzlich

35 Europäische Kommission, *Single Market Scoreboard 2019 – Trade in Goods and Services*, <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/integration_market_openness/trade_goods_services/index_en.htm> (eingesehen am 13.8.2020).

36 Die Aufstellung ist abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/20191101/im_directive_de.pdf> (eingesehen am 8.8.2020).

37 Die Kommission zählt hierzu alle Richtlinien, die gemäß Artikel 26 und 114 AEUV eine Wirkung auf die vier Binnenmarktfreiheiten haben können sowie auf die Bereiche Beschäftigung, Besteuerung, Sozialpolitik, Bildung, Kultur und Medien, öffentliche Gesundheit, Energie, Verbraucherschutz und Umwelt.

38 Die Frist für die Umsetzung der jüngsten aufgelisteten Binnenmarktrichtlinie Nr. 2019/1158 vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige endet mit dem 2. August 2022.

39 Die Europäische Kommission veröffentlicht Zusammenstellungen auf: <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/> (eingesehen am 8.8.2020).

40 Die Verschärfung des geduldeten Umsetzungsdefizits von ursprünglich 1,5 % zu Beginn des Jahrtausends auf 0,5 % entsprach der stetigen, wenn auch langsamen Verbesserung der Umsetzungsquoten der EU-Binnenmarktgesetzgebung in nationales Recht.

41 Europäische Kommission, *Single Market Scoreboard 2020*. Der Bericht ist abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm> (eingesehen am 8.8.2020).

42 Mario Monti, *Eine neue Strategie für den Binnenmarkt*, Brüssel, 9.5.2010. Allerdings hatte Monti in seinem Bericht auch eine Integrations- und eine Marktfatigue konstatiert: »Der Binnenmarkt ist heute unbeliebter denn je und doch braucht ihn Europa so dringend wie nie zuvor.«

43 Europäische Kommission, *Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen – Gemeinsam für neues Wachstum*, KOM(2011) 206 endg., Brüssel, 13.4.2011; dies., *Binnenmarktakte II. Gemeinsam für neues Wachstum*, KOM(2012) 573 endg., Brüssel, 3.10.2012; dies., *Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen*, KOM(2015) 550 endg., Brüssel, 28.10.2015.

horizontale Vorgehen der Kommission durch Analysen und Strategien für einzelne Wirtschaftssektoren, angefangen bei der Automobilindustrie, der Raumfahrtindustrie oder der chemischen Industrie bis hin zur Sozialwirtschaft.⁴⁴ Mit dieser sektoralen Begleitpolitik versucht die Kommission, die horizontalen Ziele Wettbewerbsfähigkeit sowie die Innovations- und Anpassungsfähigkeit einer gemeinsamen Binnenmarktpolitik stärker zu fokussieren.

Die Mitgliedstaaten griffen die Initiativen der Kommission auf und bemühten sich, die vielfältigen Initiativen, Strategien, Aktionspläne und Einzelmaßnahmen zu einem stringenten strategischen wirtschaftspolitischen Gesamtansatz zusammenzufügen. Auf seinem Frühjahrsgipfel am 21./22. März 2019 nannte der Europäische Rat die Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie des Binnenmarktes, eine durchsetzungsstarke Industriepolitik, eine zukunftsweisende Digitalpolitik sowie eine ehrgeizige und robuste Handelspolitik als Elemente dieses »integrierten Ansatzes«.⁴⁵

Wettbewerbsrecht und Industriepolitik

Im Bereich der Industriepolitik setzt die Europäische Kommission ebenfalls auf die Erarbeitung von Strategien, um zu einem gemeinsamen Verständnis der künftigen Ausrichtung zu kommen. Auf ein Papier des Jahres 2017, mit dem sie die EU auf das »neue industrielle Zeitalter« vorbereiten und eine »ganzheitliche und zukunftsorientierte Vision« für die europäische Industrie anstoßen wollte,⁴⁶ folgte 2020 ein Vorschlag für diese Vision. Im kommenden Jahrzehnt müsse der Sektor umweltfreundlicher, nachhaltiger und digitaler gestaltet werden, bei Aufrechterhaltung seiner globalen Wettbewerbsfähigkeit und Sozialverträglichkeit. Wie bei ihren früheren Strategiepapieren vermeidet die Kommission direkte Eingriffe und beschränkt sich auf die Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen für Industrieunter-

nehmen sowie auf begleitende Aktivitäten. Es geht um die Unterstützung der Digitalisierung von Industrie und Binnenmarkt sowie um Initiativen zur Förderung von Klimaneutralität und einer CO₂-sparenden Kreislaufwirtschaft. Durch industrielle Innovationen sowie Ausbau von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen sollen die industrielle und strategische Autonomie Europas gestärkt und die Entwicklung von Schlüsseltechnologien unterstützt werden. Zu diesen IPCEI (Important Projects of Common European Interest), etwa in der Robotik und der Mikroelektronik oder der Biomedizin und bei Nanotechnologien, gelte es, europäische Wertschöpfungsketten oder »industrielle Ökosysteme« aufzubauen. Der Einsatz ausländischer Direktinvestitionen solle genauer als bisher überprüft werden.⁴⁷

Mit dieser neuen Strategie bestätigt die Kommission ihren eher wirtschaftsbegleitenden und rahmensetzenden Ansatz, über die Vereinbarung gemeinsamer Ziele auf die europäische Industriepolitik einzuwirken. Allenfalls für die Schlüsseltechnologien schlägt sie Einzelmaßnahmen mit Anstoß- oder Anreizwirkung vor, zum Beispiel Investitionen in die Entwicklung von Batterien, mit denen sich die Vorgaben für eine emissionsarme Mobilität erfüllen lassen.

Außerdem machen sich einige Mitgliedstaaten für gemeinschaftliche industriepolitische Maßnahmen der EU stark. Auf französische Initiative hin trifft sich seit 2013 eine Gruppe von zwanzig Mitgliedstaaten regelmäßig, um als »Friends of Industry« ihre nationale Industriepolitik zu koordinieren und sich auf gemeinsame Ziele und Maßnahmen zu einigen. Die Mitgliedstaaten vereinbarten inzwischen eine Agenda mit Zielvorgaben für den Binnenmarkt und eine europäische Industriepolitik sowie Maßnahmen zur Steigerung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Hinzu kamen Initiativen für eine Modernisierung der europäischen Wettbewerbspolitik und den Ausbau flankierender Politiken, etwa im Bereich der Bildungs- und Forschungspolitik, der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie der Maßnahmen zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz.

Die europäische Industriepolitik eröffnet grundsätzlich Möglichkeiten zu Eingriffen in bestehende oder sich bildende Gütermärkte – und steht somit unweigerlich in einem Spannungsverhältnis mit dem

⁴⁴ Die europäischen Initiativen in den einzelnen Sektoren sind abrufbar unter: dies., *Binnenmarkt, Industrie, Unternehmen und KMU*, <https://ec.europa.eu/growth/sectors_de> (eingesehen am 8.8.2020).

⁴⁵ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rats* (21. und 22. März 2019), Brüssel, 22.3.2019, Ziffer 2ff.

⁴⁶ Europäische Kommission, *Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie. Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU*, KOM(2017) 479 endg., Brüssel, 13.9.2017.

⁴⁷ Dies., *Eine neue Industriestrategie für Europa*, KOM(2020) 102 endg., Brüssel, 10.3.2020, hier S. 2.

europäischen Wettbewerbs-, Kartell- und Beihilfenrecht sowie den europäischen Regeln für öffentliche Ausschreibungen und Auftragsvergaben, die von der Kommission überwacht werden. Dabei sichert deren Neutralität – bzw. die der zuständigen Generaldirektion Wettbewerb – die Akzeptanz und damit Anwendung der Entscheidungen. Sie bewertet ihre Arbeit selbst überaus positiv: »Die Vorhersehbarkeit und die Glaubwürdigkeit des EU-Systems hat die Kommission zu einer der führenden und einflussreichsten Wettbewerbsbehörden der Welt gemacht.«⁴⁸

Mit einer Reform der Wettbewerbspolitik sollen »europäische Champions« möglich werden.

Deutschland, Frankreich und Polen hinterfragen allerdings inzwischen die herausgehobene Rolle der Kommission als Wettbewerbsbehörde und verlangen eine umfassende Reform der europäischen Wettbewerbspolitik. Neue globale Herausforderungen erforderten:

- a) eine Anpassung an den veränderten internationalen Wettbewerb, bei dem Unternehmen, insbesondere aus China, auftreten, die mit staatlicher Unterstützung den fairen Wettbewerb verfälschen können,
- b) eine stärkere Berücksichtigung der Auswirkungen, welche die Digitalisierung auf Produkt- und Dienstleistungsmärkte hat.⁴⁹

Im Sommer 2019 legten das Bundeswirtschaftsministerium, das französische und das polnische Wirtschaftsministerium ihre Vorschläge vor – Berlin verband seine Initiative für eine nationale Industriestrategie 2030 mit der europäischen Debatte.⁵⁰ Die drei Minister forderten die Kommission auf, ihre Leitlinien für die Fusionskontrolle zu modernisieren, um Übernahmeversuchen durch staatlich kontrollierte Unternehmen aus Drittstaaten auf dem europäischen

Markt besser begegnen zu können, sowie besser und schneller zu prüfen, ob und inwieweit große, internationale Tech-Konzerne ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen. Sie möchten durch den Zusammenschluss europäischer Unternehmen den Aufbau »europäischer Champions« ermöglichen, um global konkurrenzfähig zu bleiben.⁵¹ Darüber hinaus fordern die drei Mitgliedstaaten eine politische Bewertung wettbewerbsrechtlicher Fragen. Die Minister sollen im Rat für Wettbewerbsfähigkeit das Vorgehen der Kommission bis auf die Ebene von Einzelfallentscheidungen diskutieren, beeinflussen und gegebenenfalls Beschlüsse sogar aufheben können. Die Zielrichtung dieser Trio-Initiative ist es, neben der Reaktion auf die neuen globalen Herausforderungen an die europäische Wettbewerbspolitik, die dominierende Rolle der Kommission bei der Auslegung und Anwendung des Wettbewerbsrechts zu begrenzen. Dieses Ziel trifft allerdings keineswegs bei allen Mitgliedstaaten auf Zustimmung. Die niederländische Regierung beispielsweise spricht sich in einem eigenen Positionspapier dafür aus, die politische Neutralität und Unabhängigkeit der europäischen Wettbewerbspolitik beizubehalten und noch besser abzusichern.⁵² Die weitgehenden Ziele des Trios und die Kritik an der Kommission werden deshalb im Kreis der Mitgliedstaaten weiter diskutiert werden müssen.

Hinzu kommt, dass die Rechtsanwendung durch die Europäische Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden sowie deren Interpretation durch den EuGH mitnichten rein statisch erfolgen und das sich verändernde politische Umfeld, wie behauptet, außen vor ließen. Vielmehr werden auch allgemeine wirtschaftspolitische Ziele berücksichtigt; für Anpassungen und politischen Wandel ist daher Raum. Insbesondere die stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher und Verbraucherschutzrechtlicher Belange und Konsequenzen bei der Anwendung und

⁴⁸ Dies., *Bericht über die Wettbewerbspolitik 2018*, KOM(2019) 339 endg., Brüssel, 15.7.2019, S. 1.

⁴⁹ Jacques Crémer/Yves-Alexandre de Montjoye/Heike Schweitzer, *Competition Policy for a Digital Era*, Luxemburg 2019; Oliver Budzinski/Annika Stöhr, »Competition Policy Reform in Europe and Germany – Institutional Change in the Light of Digitization«, in: *European Competition Journal*, 15 (2019) 1, S. 15 – 54.

⁵⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Modernising EU Competition Policy*, abrufbar unter: <<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.html>> (eingesehen am 9.8.2020).

⁵¹ Die Fusionspläne von Siemens und Alstom im Bereich des Schienenverkehrs wurden mit diesem Argument begründet; Mitbewerber ist der chinesische Hersteller CRRC, der aus dem Zusammenschluss der beiden Staatsunternehmen CSR und CNR entstanden war. Siehe European Political Strategy Centre, *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom. Finding a New Balance between Openness and Protection*, Brüssel, 18.3.2019.

⁵² Permanent Representation of the Netherlands to the European Union, *Non-paper – Strengthening the Level Playing Field on the Internal Market*, Brüssel, 9.12.2019, <<https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/12/09/non-paper-on-level-playing-field>> (eingesehen am 9.8.2020).

Auslegung des formal unverändert gebliebenen europäischen Wettbewerbsrechts durch die Europäische Kommission hat seit den 1990er Jahren zu einer »Ökonomisierung« des europäischen und in der Folge auch des mitgliedstaatlichen Wettbewerbsrechts und dessen Anwendung geführt.⁵³

Strategische Planung und wirtschaftspolitische Koordinierung

Weil die EU nur über begrenzte Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Rechtsetzung verfügt, muss sie und insbesondere die Europäische Kommission als Antreiberin und *agenda setter* versuchen, die Mitgliedstaaten im Zuge der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf gemeinsame Ziele zu verpflichten. Die europäische Wirtschaftsprozesspolitik beginnt deshalb in der Regel mit der Erstellung von Planungs- und Strategiedokumenten, mit deren Hilfe die unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Ansätze einander annähert werden können. So soll ein gemeinsames Verständnis von Problemen, Herausforderungen und Zielen erarbeitet werden. Im besten Fall endet dieser Prozess mit der Vereinbarung einer abgestimmten Schrittfolge gemeinschaftlicher Reaktionen und Maßnahmen. Die Planungs- und Strategiedokumente dienen im Kern also dazu, die in Artikel 121 AEUV benannten Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zu definieren, zu spezifizieren und daraus dann im Zuge der Koordinierung die geeigneten Maßnahmen für die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik abzuleiten.

Die wirtschaftspolitischen Strategien der EU liefern den Bezugsrahmen für die Koordinierung der Mitgliedstaaten.

Seit den 1990er Jahren bemüht sich die Kommission, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Wirtschaftsprozesspolitik auszubauen sowie effektiver und zielorientierter zu gestalten.⁵⁴ Seit dem Jahr

2000 nutzte sie mehrjährige Wachstumsstrategien; den Anfang machte die sogenannte Lissabon-Strategie,⁵⁵ die 2010 von der Europa 2020-Strategie abgelöst wurde. Die Strategien lieferten den Bezugsrahmen für die Abstimmung aller strategischen Initiativen und vielfältigen wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesse, die in der EU in Gang gesetzt wurden. Mit den Zehnjahresstrategien gelang es der Kommission, die primärrechtlich verankerten Grenzen ihres Einflusses auf die mitgliedstaatlichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken zu umgehen: Der eigentliche politische Wert der Strategien bestand darin, durch neue Instrumente eine zwischen Kommission und Mitgliedstaaten abgestimmte wirtschaftspolitische Prozesssteuerung zu ermöglichen. Nicht die Umsetzung der Reformziele war die eigentliche Aufgabe, sondern die Entwicklung eines immer engeren, effizienteren und dann auch sanktionsbewehrten Koordinierungsprozesses.⁵⁶ Auch die Europa 2020-Strategie griff auf diese weiche Form der wirtschaftspolitischen Politiksteuerung zurück. Allerdings verlagerte sich der Schwerpunkt auf grundlegende makroökonomische Fragen zur Stabilisierung der Eurozone. Zu diesem Zweck wurde die Methode der offenen Koordinierung von einem neuen Koordinierungsinstrument abgelöst: dem »Europäischen Semester«.

Die Juncker-Kommission verzichtete darauf, eine neue wirtschaftspolitische Zehnjahresstrategie vorzulegen. Diese Aufgabe übernahm die neue Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen mit dem europäischen Green Deal. Mit dieser »neuen Wachstumsstrategie« für das kommende Jahrzehnt verbindet sie die Hoffnung, »die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft« auszubauen.⁵⁷

bewerbsfähigkeit und der wirtschaftspolitischen Struktur-reformen oder der Köln-Prozess zur makroökonomischen Koordination.

⁵⁵ Die Staats- und Regierungschefs der EU hatten sich bei ihrem Treffen in Lissabon im März 2000 auf das strategische Ziel verpflichtet, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen und für Vollbeschäftigung zu sorgen.

⁵⁶ Siehe Peter Becker, »Integration ohne Plan — Die neue EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2011) 1, S. 67–91.

⁵⁷ Europäische Kommission, *Der europäische Green Deal* [wie Fn. 32], S. 2.

⁵³ Siehe u. a. Anne C. Witt, »The European Court of Justice and the More Economic Approach to EU Competition Law — Is the Tide Turning?«, in: *The Antitrust Bulletin*, 64 (2019) 2, S. 172–213.

⁵⁴ Damals wurden verschiedene makroökonomische und beschäftigungspolitische Koordinierungsprozesse etabliert wie der Luxemburg-Prozess im Bereich der Beschäftigungspolitik, der Cardiff-Prozess zur Verbesserung der Wett-

Das Europäische Semester

Im Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung steht seit 2011 das Europäische Semester, um die vielfältigen Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse in den einzelnen Politikbereichen enger zu verzahnen.

Es beginnt in der Regel im November mit der Vorlage eines umfassenden sogenannten Herbstpakets.⁵⁸ Im darin enthaltenen EU-Jahreswachstumsbericht analysiert die Europäische Kommission die Wirtschaftslage in EU und Eurozone und legt ihre Prognose zur Entwicklung des Folgejahres vor, ergänzt um Entwürfe für die vertraglich geforderten Berichte zur Umsetzung der wirtschaftspolitischen Grundzüge sowie der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Hinzu kommen Bewertungen der Kommission zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen der Mitgliedstaaten und seit 2012 ein Frühwarnbericht zu deren makroökonomischen Ungleichgewichten. Auf der Basis dieser Analysen schlägt die Europäische Kommission wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Handlungsprioritäten für EU und Eurozone vor. Die Mitgliedstaaten prüfen die Vorschläge, insbesondere im Rat der Finanzminister (ECOFIN), im Rat »Wettbewerbsfähigkeit« der Wirtschaftsminister (COMPET) und im Rat der Arbeits- und Sozialminister (EPSCO). Die Kommission erarbeitet währenddessen das sogenannte Winterpaket: für jeden Mitgliedstaat einen gesonderten Länderbericht, in dem sie dessen wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und haushaltspolitische Entscheidungen und Maßnahmen im abgelaufenen Jahr analysiert, bewertet und mit den gemeinsamen europäischen Zielen und den politischen Empfehlungen der Union für den jeweiligen Mitgliedstaat abgleicht. Aus den Fortschritten oder Problemen des Mitgliedstaates werden entsprechende Handlungs- und Reformempfehlungen abgeleitet und bis zum Februar des Folgejahres präsentiert.

Die Räte prüfen und diskutieren auch dieses Paket und legen dem Europäischen Rat anschließend eine eigene Bewertung sowie Empfehlungen für Leitlinien vor. Auf ihrem Frühjahrsgipfel im März einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf wirtschafts- und beschäftigungspolitische Leitlinien, die nun zusammen mit den Länderberichten und den Reformemp-

fehlungen der Kommission auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Die Mitgliedstaaten erstellen hierfür sogenannte Nationale Reformprogramme (NRP) und mit Blick auf ihre Haushaltspolitik nationale Stabilitäts- oder, wenn sie noch kein Mitglied der Eurozone sind, Konvergenzprogramme zu ihrer mittelfristigen Haushaltsführung. Darin führen sie detailliert aus, welche Maßnahmen sie planen, welche Ziele sie wie erreichen und welche Hemmnisse für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sie wie beseitigen wollen. Diese NRP bilden somit das mitgliedstaatliche Pendant zu den europäischen Empfehlungen für wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strukturreformen. Bis zum April müssen sie bei der Kommission eingegangen sein, die sie wiederum analysiert und bewertet. Das Gesamtpaket aus Prognosen und Länderberichten der Kommission, den Stellungnahmen der Räte, den Leitlinien des Europäischen Rates und den nationalen Reform- und Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen bildet die Grundlage für die sogenannten länderspezifischen Empfehlungen (LSE). Als präzise formulierte Orientierungshilfe liefern sie den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Fortsetzung, Intensivierung oder Neuausrichtung ihrer nationalen Strukturreformen. Die Mitgliedstaaten prüfen und diskutieren auch diese Empfehlungen der Kommission in den beteiligten Formaten des Rates und verabschieden bis zum Juli die endgültigen Reformempfehlungen – die von den Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte umzusetzen sind. Mit dem nächsten Herbstpaket der Kommission beginnt dann im November der nächste Zyklus des Europäischen Semesters.

Das Europäische Semester: feste Aufgaben, feste Abläufe, bislang überschaubare Fortschritte.

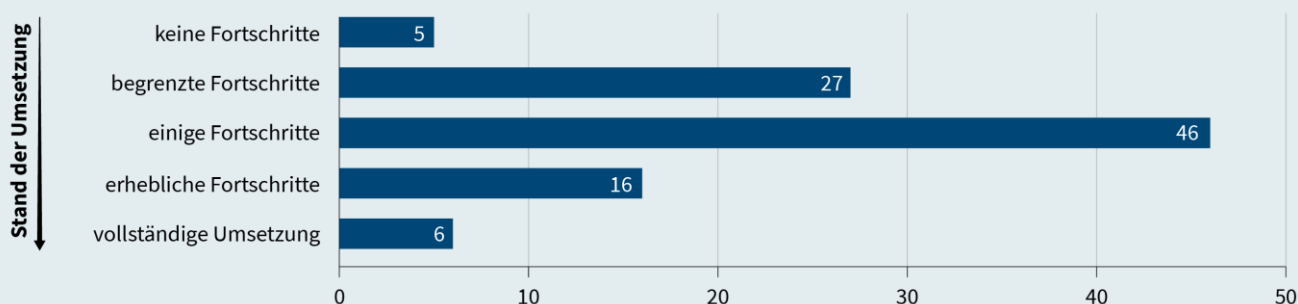
Das Europäische Semester ist mithin die organisatorisch-administrative Klammer, mit der die europäischen Initiativen und Instrumente zur engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung seit 2011 zusammengehalten, synchronisiert und über den begrenzten wirtschaftspolitischen Bereich hinaus erweitert werden. Es bietet den formalen und inhaltlichen Rahmen für eine direkte Abstimmung und Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit den Regierungen der Mitgliedstaaten in nahezu allen Fragen der Finanz-, Haushalts-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

⁵⁸ Für das aktuelle Europäische Semester 2020 hat die neue EU-Kommission die Bezeichnung in »Bericht für nachhaltiges Wachstum« abgeändert; siehe dies., *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020*, KOM(2019) 650 endg., Brüssel, 17.12.2019.

Schaubild 1

Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters

Angaben in Prozent, seit 2011



Quelle: Europäische Kommission, *Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen*, KOM(2020) 500 endg., Brüssel, 20.5.2020

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Die Länderberichte befördern überdies den bilateralen Austausch zwischen den betroffenen Ministerien in den Mitgliedstaaten und den Dienststellen der Kommission über Indikatoren, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen sowie über erforderliche, mögliche und erfolgversprechende Strukturreformen. Das Europäische Semester dient damit der mitgliedstaatlichen Entwicklung ebenso wie der Herausbildung eines gemeinsamen wirtschaftspolitischen Verständnisses.

Die Umsetzung der LSE war allerdings bislang nicht überzeugend.⁵⁹ Die aktuell von der Kommission vorgelegte Auswertung zeigt, dass seit 2011 lediglich 6 Prozent der Empfehlungen vollständig umgesetzt und bei 16 Prozent immerhin erhebliche Fortschritte erzielt wurden. 5 Prozent der länderspezifischen Empfehlungen wurden noch gar nicht angepackt. Die größten Desiderate seien in puncto Wettbewerb im Dienstleistungssektor und langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (einschließlich der Renten) festzustellen.⁶⁰ Die Kommission musste auch einräumen, dass in einigen Fällen »größere in der Vergangenheit beschlossene Reformen in Teilen wieder rückgängig gemacht werden«.⁶¹ Grundsätzlich ist diese Aufstellung allerdings rein statistisch. Eine in-

haltliche Priorisierung von vorrangigen oder weniger dringlichen LSE und deren Umsetzung wird dabei nicht vorgenommen.

Für Deutschland stellte die Kommission in ihrem Länderbericht 2020 fest, dass bei 54 Prozent der Reformempfehlungen zumindest »einige Fortschritte« erzielt worden seien, bei 46 Prozent indes nur begrenzte. »Im Vergleich zu den Jahren 2014–2017 hat sich die Umsetzung der Empfehlungen unlängst verbessert, wenn auch nur begrenzt, sodass Deutschland nun in etwa dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten entspricht.«⁶²

Aus länderspezifischen Reformempfehlungen wurden de facto Umsetzungsvorgaben.

Obgleich es der Europäische Rat ist, der im Frühjahr die Analysen sowie die Wachstums- und Beschäftigungsberichte der Kommission zur Kenntnis nimmt, auf dieser Grundlage eigene, sehr allgemeine Leitlinien und Vorgaben für das Europäische Semester formuliert und schließlich der Rat die länderspezifischen Empfehlungen verabschiedet, dominiert die Europäische Kommission das Europäische Semester.⁶³ Die Empfehlungen werden von ihr vorgeschlagen,

⁵⁹ Konstantinos Efstathiou/Guntram B. Wolff, *Is the European Semester Effective and Useful?*, Brüssel: Bruegel, 13.6.2018 (Policy Contribution Nr. 9).

⁶⁰ Europäische Kommission, *Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen*, KOM(2020) 500 endg., Brüssel, 20.5.2020, S. 21.

⁶¹ Dies., *Europäisches Semester 2019: länderspezifische Empfehlungen*, KOM(2019) 500 endg., Brüssel, 5.6.2019, S. 3.

⁶² Dies., *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Länderbericht Deutschland 2020*, SWD(2020)504 endg., Brüssel, 26.2.2020, S. 18.

⁶³ Vgl. Reinout A. van der Verr/Markus Haverland, »Bread and Butter or Bread and Circuses? Politicisation and the European Commission in the European Semester«, in: *European Union Politics*, 19 (2018) 3, S. 524–545.

und die Mitgliedstaaten können von der von ihr eingeschlagenen Linie nur abweichen und im Rat Veränderungen durchsetzen, wenn dieser den Änderungen des Kommissionsvorschlags mit qualifizierter Mehrheit zustimmt. Insbesondere die *comply or explain rule* erschwert es den Mitgliedstaaten, die LSE-Formulierungen der Kommission einfach umzuformulieren, abzuschwächen oder gar zu streichen. Gemäß dieser Regel muss der Rat die Vorschläge der Kommission entweder annehmen oder aber Änderungen in einer eigenen Stellungnahme öffentlich erläutern und begründen.⁶⁴ Damit wird die Rolle der Kommission deutlich aufgewertet. Einige Beobachter sprechen von »small self-empowerment by the Commission«.⁶⁵ Aus Empfehlungen wurden de facto Umsetzungsvorgaben für die Mitgliedstaaten.

Das Europäische Semester stärkt also zunächst die Rolle und den Einfluss der Europäischen Kommission auf die intergouvernementale Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts-, Fiskal- und Beschäftigungspolitiken.⁶⁶ Die Kommission geht mit ihren Möglichkeiten allerdings relativ zurückhaltend und vorsichtig um, gerade bei ihren Empfehlungen für jene Mitgliedstaaten, in denen der Reformbedarf groß, die Bereitschaft dazu aus unterschiedlichsten Gründen aber gering ist.

Wollen Mitgliedstaaten auf die erwogenen EU-Empfehlungen Einfluss nehmen, eignen sich dafür am ehesten informelle Gespräche zwischen den Dienststellen einer nationalen Regierung und der Kommission vor Verabschiedung und Veröffentlichung der Empfehlungen. Das Semester ermöglicht also und erzwingt sogar eine enge Abstimmung mit der Kommission. »Member states do not control the European Semester, nor have supranational institu-

tions become all-powerful.«⁶⁷ Vielmehr scheint sich ein relativ effizientes Zusammenspiel von europäischer und nationale Exekutive zu etablieren, um Reformen bzw. Reformhindernisse im gemeinsamen Interesse auf mitgliedstaatlicher Ebene anzugehen bzw. auszuräumen.

Dennoch: Die Rolle der Europäischen Kommission in diesem sukzessive ausgebauten Abstimmungsprozess wurde deutlich aufgewertet. Sie kann in- zwischen – als Schaltstelle der wirtschaftspolitischen Koordinierung – die nationalen Wirtschaftspolitiken beeinflussen und lenken. Die bislang weiche Koordinierung mit Hilfe gemeinschaftlicher Zielvorgaben und unverbindlicher Empfehlungen weicht nun einer merklich verstärkten wirtschafts- und reformpolitischen Steuerung mit zunehmend europäisierendem Charakter und mit zentralisierenden und harmonisierenden Ansätzen. Diese Tendenz wird mit der neuen Wachstumsstrategie, dem Europäischen Green Deal, fortgesetzt werden.

Impulse durch Fördergelder

Finanzielle Anreize durch europäische Förderpolitiken sind wichtige Ergänzungen zur wirtschaftspolitischen Steuerung mit Hilfe des Europäischen Semesters. Dabei stehen die europäischen Strukturfonds im Mittelpunkt: Sie entwickeln sich seit einigen Jahren langsam, aber zunehmend zu einem wirtschaftspolitischen Lenkungsinstrument der EU mit einer »klaren Investitionsstrategie in allen Regionen«.⁶⁸ Die weichen mittel- bis langfristigen Ziele aus den zehnjährigen Wachstumsstrategien und die kurzfristigen Reformprioritäten im Zuge des Europäischen Semesters können mit dem Instrumentarium der Konditionalität verschärft werden.⁶⁹ In der aktuellen kohäsionspolitischen Förderperiode 2014 bis 2020

⁶⁴ Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union, »Verordnung Nr. 1175/2011 vom 6. November 2011 zur Änderung der Verordnung Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (23.11.2011) L 306/12, S. 12 – 24 (Artikel 2ab Absatz 2).

⁶⁵ Michael W. Bauer/Stefan Becker, »The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance«, in: *Journal of European Integration*, 36 (2014) 3, S. 213 – 229 (223).

⁶⁶ Vgl. Renauld Dehousse, »Why Has the EU Macroeconomic Governance Become More Supranational?«, in: *Journal of European Integration*, 38 (2016) 5, S. 617 – 631.

⁶⁷ Amy Verdun/Jonathan Zeitlin, »Introduction: the European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice«, in: *European Journal of Public Policy*, 25 (2018) 2, S. 137 – 148 (144).

⁶⁸ Eric von Breska (Hg.), *In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* (Bericht der Kommission), Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 9.11.2010, S. XXXII.

⁶⁹ Siehe Peter Becker, »Solidarité et conditionnalité: deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion«, in: *Revue française de finances publiques*, 141 (Februar 2018), S. 67 – 80.

erfolgte dies in Form der sogenannten makroökonomischen Konditionalität. Diese bis heute höchst umstrittene Form der Sanktionierung knüpft die Auszahlung der Gelder aus den Strukturfonds an die Einhaltung der wirtschaftspolitischen Leitlinien und länderspezifischen Empfehlungen der EU.⁷⁰ Die Kommission kann einen Mitgliedstaat auffordern, seine Förderprioritäten abzuändern, damit die EU-Strukturfonds den gemeinsamen wirtschaftspolitischen Zielen und der Umsetzung der LSE im Rahmen des Europäischen Semesters dienen. Sie darf darüber hinaus die Mittelbindungen und Zahlungen aus den Strukturfonds teilweise oder sogar vollständig aussetzen, sollte ein Mitgliedstaat die Vorgaben und Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht einhalten.

Die Strukturfonds werden in den Dienst einer sich entwickelnden europäischen Wirtschaftsprozesspolitik gestellt.

Zusätzliche strategische Planungs- und Steuerungsinstrumente in den strukturalpolitischen Förderprogrammen der Regionen – etwa der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR) oder der Abschluss von Partnerschaftvereinbarungen (PV) zwischen jedem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission – sorgen ebenfalls dafür, dass aus Prioritäten, Empfehlungen und Reformzielen jenseits der Kompetenzordnung der europäischen Verträge verbindliche Vorgaben werden. Mit dieser Form von »soft influence«⁷¹ kann die Kommission die Beachtung der wirtschafts-, finanz-, beschäftigungs-, haushalts- und sozialpolitischen Ziele und Leitlinien prüfen und durchsetzen. Die europäischen Strukturfonds dienen nicht mehr nur der innereuropäischen Solidarität zwischen wohlhabenden und ärmeren Regionen, sondern wer-

den zunehmend zu Steuerungsinstrumenten einer sich entwickelnden europäischen Wirtschaftsprozesspolitik. Dieser Funktionswandel wird auch dadurch offenkundig, dass nunmehr alle Regionen in der EU grundsätzlich förderfähig sind. Die Lenkungswirkung der europäischen Förderpolitik wird in der Förderperiode 2021 bis 2027 noch ausgebaut werden. Ein wachsender Steuerungsanspruch der Europäischen Kommission zeichnet sich bereits heute ab.

Europäische Konjunkturpolitik: Die EIB und der Juncker-Plan für strategische Investitionen

Zwischen 2007 und 2014, in Reaktion auf die tiefe Eurokrise, nahm das Ausgabevolumen der Förderbanken in der EU stark zu. Sowohl die Europäische Investitionsbank (EIB) als auch die nationalen Förderbanken gewannen als wirtschaftspolitische Akteurinnen an Bedeutung,⁷² denn sie übernahmen die Aufgabe, mittels Investitionsförderung eine antizyklische Konjunkturpolitik anzustoßen.⁷³ Das machte eine enge Zusammenarbeit von EIB – die ihr Stamm- wie ihr Investitionskapital erhöhte – und Europäischer Kommission unumgänglich, »bringing the two institutions closer together«.⁷⁴

Die Kommission unter ihrem damaligen Präsidenten Jean-Claude Juncker trieb die Einbindung der EIB in ihre wirtschaftspolitischen Initiativen voran. Mit dem sogenannten Juncker-Plan für strategische Investitionen oder, wie einige Beobachter es formulierten,

⁷⁰ Die Europäische Kommission hatte die Regelungen des Artikels 23 der Verordnung zu den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-VO) in Leitlinien konkretisiert. Vgl. Europäische Kommission, *Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013*, KOM(2014) 494 endg., Brüssel, 30.7.2014.

⁷¹ John Bachtler/Carlos Mendez, »Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 3, S. 535 – 564 (556).

⁷² Daniel Mertens/Matthias Thiemann, »Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National Development Banks and European Economic Governance«, in: *Journal of European Public Policy*, 26 (2019) 1, S. 23 – 43; dies., »Market-based But State-led: The Role of Public Development Banks in Shaping Market-based Finance in the European Union«, in: *Competition & Change*, 22 (2019) 2, S. 184 – 204.

⁷³ Bereits Ende 2008, als sich das Herüberschwappen der Finanzkrise aus den Vereinigten Staaten auf die Wirtschaft in der Europäischen Union abzeichnete, hatte die Kommission ein Konjunkturprogramm vorgeschlagen: Neben konjunkturankehlenden Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten mit einem Gesamtvolumen von 200 Milliarden Euro enthielt es die Aufforderung an die EIB, ihre Interventionen in Form von Darlehen, Beteiligungskapital, Garantien und Risikofinanzierungen aufzustocken. Siehe Europäische Kommission, *Europäisches Konjunkturprogramm*, KOM(2008) 800 endg., Brüssel, 25.11.2008.

⁷⁴ Mertens/Thiemann, »Building a Hidden Investment State?« [wie Fn. 72], S. 33.

»Juncker's new narrative regarding the importance of investment«, ⁷⁵ legte sie den Fokus auf eine europäische Investitionsoffensive mit konjunkturstimulierenden Anreizen. Die Bemühungen, die europaweite krisenbedingte Investitionslücke zu schließen, ohne den EU-Haushalt übermäßig in Anspruch nehmen zu müssen, zielten auf wirtschaftliche Erholung, die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie den Ausbau der europäischen Wettbewerbsfähigkeit.

Das Herzstück dieser Offensive war der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFISI), eine gemeinsame und abgestimmte Initiative der Europäischen Kommission und der EIB, um privates Investitionskapital für strategische Investitionsprojekte in der EU zu mobilisieren. Dabei ist er allerdings gar kein Fonds, sondern eine Finanzgarantieleistung der Union in Höhe von zunächst 21 Milliarden Euro; für 16 Milliarden Euro stand die EU mit ihrem Haushalt gerade, für weitere 5 Milliarden Euro die EIB. Die Laufzeit dieser Kreditgarantie war zunächst auf drei Jahre befristet. Dank dieser Garantien weitete die europäische Förderbank ihr Geschäftsvolumen um rund 61 Milliarden Euro aus, das wiederum – unter Einschluss privaten Kapitals – innerhalb der drei Jahre ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro in der Realwirtschaft nach sich ziehen sollte. Ende 2017 erweiterten Kommission und EIB im Zuge einer ersten Zwischenbewertung und Anpassung ihre Garantien noch. Anvisiert wurde nun ein Investitionsvolumen von insgesamt 500 Milliarden Euro. Die Laufzeit des EFISI wurde bis Ende 2020 verlängert, neue Förderziele kamen hinzu.

In ihrem Evaluierungsbericht zu Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz des EFISI kommt die EIB zu einem insgesamt positiven Ergebnis. Mit dem EFISI sei es gelungen, »ein hohes Investitionsvolumen zu mobilisieren« ⁷⁶ und die vorgegebenen Investitionsziele zu erreichen. Die Kommission zeigte sich ebenfalls äußerst zufrieden. Bis Oktober 2019 seien mit Hilfe des EFISI zusätzliche Investitionen in Höhe von 439,4 Milliarden Euro mobilisiert, das Bruttoinlandsprodukt der EU um 0,9 Prozent gesteigert und 1,1 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden.

⁷⁵ Isabel Camisão/Paulo Vila Maior, »Failure or Success: Assessing the European Commission's New Strategy to Foster EU's Economic Recovery«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 2, S. 195 – 211.

⁷⁶ Europäische Investitionsbank, *Evaluierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen*, Luxemburg, Juni 2018, S. 4.

Zudem bleibe die Wirkung des EFISI nachhaltig bis 2037 spürbar. ⁷⁷ Der Europäische Rechnungshof zog in seinem Bericht hingegen eine gemischte Bilanz. Der Fonds habe sich zwar als »wirksames Instrument erwiesen«, auch wenn die Schätzungen zu den mobilisierten Investitionen zum Teil übertrieben und überhöht seien. Er habe aber Finanzierungen aus anderen EU-Finanzierungsinstrumenten ersetzt und Überschneidungen mit den europäischen Strukturfonds zur Folge gehabt. ⁷⁸

Doch wie immer man die Arbeit des EFISI auch bewertet: Die erforderliche enge Kooperation zwischen Europäischer Kommission und EIB führte zu einer Ausweitung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums in Händen der Kommission. »In this process, the European Commission has gradually expanded discretion over investment vehicles, including the EIB.« ⁷⁹ Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Verstärkung des EFISI in dem neuen InvestEU-Programm ⁸⁰ für den Zeitraum 2021 bis 2027 könnte diese Tendenz zu einer vornehmlich von der Europäischen Kommission beeinflussten Politik einer europäischen Investitionslenkung fortgesetzt und intensiviert werden.

⁷⁷ Siehe Europäische Kommission, »Juncker-Plan zeigt spürbare Wirkung auf Jobs und Wachstum in der EU«, Pressemitteilung, Brüssel, 22.10.2019.

⁷⁸ Europäischer Rechnungshof, »Europäischer Fonds für strategische Investitionen: Damit der EFISI ein voller Erfolg wird, muss noch einiges unternommen werden«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (31.1.2019) Sonderbericht Nr. 03/2019.

⁷⁹ Mertens/Thiemann, »Building a Hidden Investment State?« [wie Fn. 72], S. 37.

⁸⁰ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms »InvestEU«*, KOM(2018) 439 endg., Brüssel, 6.6.2018.

Die europäische Wirtschaft im Zeichen von Green Deal und Pandemie

Mit dem europäischen Green Deal hat die Kommission unter ihrer neuen Präsidentin Ursula von der Leyen die nächste wirtschaftspolitische Zehnjahresstrategie vorgeschlagen. Der Green Deal sei ein »Neuanfang«⁸¹ für die europäische Wirtschaftspolitik, so die Europäische Kommission; der Union biete sich im nächsten Jahrzehnt die Gelegenheit, »den Übergang zu einem gerechten, klimaneutralen und digitalen Europa maßgeblich zu gestalten«.⁸² Die Kommission will mit der Strategie ein Leitbild für die EU entwickeln, das künftig »Nachhaltigkeit und die Wohlfahrt der Menschen ins Zentrum der Wirtschaftspolitik« rückt;⁸³ das Wirtschaftswachstum soll von der Ressourcennutzung abgekoppelt werden, damit das »Naturkapital der EU« geschützt, bewahrt und dieser Übergang zugleich gerecht und inklusiv organisiert werden kann. »Wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit« sei das »Herzstück der sozialen Marktwirtschaft Europas«.⁸⁴

Die langfristige Transformation der europäischen Wirtschaft ist das eine Ziel der europäischen Wirtschaftspolitik, das andere ist die Abfederung der absehbar tiefen Rezession als Folge des Lockdowns zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Die EU-Institutionen⁸⁵ möchten diese kurzfristige Krisenreaktion

mit einem massiven Konjunkturimpuls sowie mit dem langfristigen Ziel einer klimaneutralen europäischen Wirtschaft verbinden. Ob für den ambitionierten Green Deal oder in Reaktion auf die sozioökonomischen Folgen von Pandemie und Lockdown, in beiden Fällen greift die EU auf die bekannten Instrumente der europäischen Wirtschaftspolitik zurück: Regulierung, Wettbewerbs- und Beihilfenrecht, Koordinierung sowie finanzielle Impulse und Anreize.

Regulierung des Binnenmarktes und Nutzung wettbewerbs- und beihilfenrechtlicher Spielräume

Auch in Zukunft soll der Binnenmarkt im Zentrum der europäischen Wirtschaftspolitik stehen. Allerdings befürchtet die Europäische Kommission, dass »jeder weitere Fortschritt politisch immer schwieriger [durchzusetzen sein werde ...], da die wirtschaftlichen und sozialen Fragen, um die es geht, immer heikler werden«. Deshalb erfordere es »weit mehr politischen Mut und mehr Entschlossenheit als noch vor 25 Jahren, und es bedarf größerer Anstrengungen als je zuvor, um die Kluft zwischen wohlklingender Rhetorik und praktischer Umsetzung zu schließen.«⁸⁶ Der Binnenmarkt müsse insbesondere in den Bereichen Digitalwirtschaft, Kapital- und Finanzmärkte sowie Energie ausgebaut werden; vor allem die Dienstleistungsmärkte versprechen für die weitere Integration

81 Dies., *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020* [wie Fn. 58], S. 1.

82 Dies., *Arbeitsprogramm der Kommission für 2020*, KOM(2020) 37 endg., Brüssel, 29.1.2020, S. 1.

83 Dies., *Der europäische Green Deal* [wie Fn. 32], S. 3.

84 Dies., *Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen* [wie Fn. 60], S. 1.

85 Vgl. *A Roadmap for Recovery*, Papier des Präsidenten des Europäischen Rats und der Präsidentin der Europäischen Kommission, Brüssel, 15.4.2020; Europäische Kommission, *Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation*, KOM(2020) 456 endg., Brüssel, 27.5.2020;

Europäisches Parlament, *Entschließung neuer MFR, Eigenmittel und Aufbauplan*, P9_TA-Prov(2020)0124 vom 15.5.2020.

86 Europäische Kommission, *Der Binnenmarkt in einer Welt im Wandel* [wie Fn. 26], S. 1.

das größte Potenzial.⁸⁷ Die Entwicklung neuer und nachhaltiger digitaler Technologien sei die Voraussetzung, um die »technologische Souveränität« und globale Führungsrolle der EU zu sichern und die Eurozone mittels einer Banken- und Kapitalmarktunion weiter zu stabilisieren.⁸⁸ Der Wandel der weltweiten Wirtschaftsstrukturen und Handelsströme als Folge von Digitalisierung und Globalisierung werde Anpassungen des europäischen Binnenmarktes und damit der EU-Wirtschaftspolitik unausweichlich machen.

Inzwischen legte die Kommission eine Analyse⁸⁹ der wichtigsten Hindernisse für Integrationsfortschritte im Binnenmarkt – 13 an der Zahl – vor. Mit insgesamt 18 Maßnahmen, die von neuen Online-Plattformen über die Digitalisierung und Modernisierung der nationalen Verwaltungen bis hin zu Schulung und Austausch von Richtern reichen,⁹⁰ möchte die Kommission diese regulatorischen, administrativen und praktischen Hürden überwinden. Grundlage dieser in einem Aktionsplan zusammengefassten Maßnahmen soll eine intensiviertere Zusammenarbeit und Partnerschaft der Überwachungs- und Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten und der Kommission mit dem Ziel sein, eine europäische Gesellschaft [zu schaffen ...], die von digitalen Technologien angetrieben wird, die fest in unseren gemeinsamen Werten verwurzelt sind und unser aller Leben bereichern.⁹¹ Zu diesem Zweck hat sie nun, fünf Jahre nach einer ersten Strategie für den digitalen Binnenmarkt,⁹² eine neue Datenstrategie⁹³ und ein Weißbuch zur künstlichen Intelligenz⁹⁴ vorgelegt.

Empfehlungen für die Anpassung bestehender europäischer Richtlinien und Verordnungen an den Green Deal hatte sie bereits abgegeben, etwa zur Überarbeitung des Emissionshandelssystems und dessen Ausweitung auf zusätzliche Sektoren. Wirklich neue europäische Gesetzgebungsverfahren wurden hingegen nur wenige vorgelegt. Neu ist der Vorschlag für ein europäisches Klimagesetz,⁹⁵ mit dem das gemeinsame Ziel und der Umsetzungsweg zur Klimaneutralität bis 2050 gesetzlich festgeschrieben werden soll, neu sind auch ein CO₂-Grenzausgleichssystem und Rechtsvorschriften, um eine sichere, kreislaforientierte und nachhaltige Wertschöpfungskette für Batterien zu gewährleisten.

Der Green Deal soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission den Übergang zu klimaneutralen Produktionsverfahren mit angepassten beihilferechtlichen Vorgaben und Leitlinien unterstützen, die beispielsweise die finanzielle Förderung von Unternehmen erlauben, die ihre Produktionsverfahren dekarbonisieren oder elektrifizieren. Die Mitgliedstaaten sollen darüber hinaus größere finanzielle Spielräume für den energieeffizienten Umbau von Gebäuden und Fernwärmenetzen erhalten, für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, für Investitionen in die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen zum Eigenverbrauch sowie für Beihilfen, die den Ausstieg aus dem Betrieb von Kohlekraftwerken erleichtern.

Hinzu kommt der ökonomische Schock durch die Covid-19-Pandemie. Die damit verbundenen drastischen Wachstumseinbrüche, der Anstieg der Arbeitslosenzahlen und Unternehmensinsolvenzen in der EU gefährden auch die Integrität des Binnenmarktes. Um die asymmetrischen Folgen des europaweiten Lockdowns für die im Binnenmarkt vereinten Volkswirtschaften abzufedern, verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten bereits im April auf ein erstes Corona-Hilfspaket im Umfang von 500 Milliarden Euro. Neben der Bereitstellung von Kredithilfen an die Euro-Staaten durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem neuen Instrument zur Finanzierung nationaler Kurzarbeitsprogramme SURE⁹⁶ in Höhe von 100 Milliarden Euro stand ins-

⁸⁷ European Commission, *Staff Working Document, Single Market Performance Report 2019*, SWD (2019) 444 endg., Brüssel, 17.12.2019.

⁸⁸ Europäische Kommission, *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020* [wie Fn. 58].

⁸⁹ Dies., *Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen*, KOM(2020) 93 endg., Brüssel, 10.3.2020.

⁹⁰ Dies., *Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften*, KOM(2020) 94 endg., Brüssel, 10.3.2020.

⁹¹ Dies., *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* [wie Fn. 18], S. 2.

⁹² Dies., *Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa*, KOM(2015) 192 endg., Brüssel, 6.5.2015.

⁹³ Dies., *Eine europäische Datenstrategie*, KOM(2020) 66 endg., Brüssel, 19.2.2020.

⁹⁴ Dies., *Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen*, KOM(2020) 65 endg., Brüssel, 19.2.2020.

⁹⁵ Dies., *Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz)*, KOM(2020)0036 (COD), Brüssel, 4.3.2020.

⁹⁶ Dies., *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung*

besondere die Lockerung der Beihilfenkontrolle im Mittelpunkt der unmittelbaren Maßnahmen.

Die Europäische Kommission stellte befristete beihilferechtliche Maßnahmen vor, die sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachten und nach vorheriger Anmeldung durch die Mitgliedstaaten sehr rasch genehmigen wollte. Dazu gehörten Unterstützungsmaßnahmen wie direkte Zuschüsse, Kredite, Garantien oder Steuerbegünstigungen.⁹⁷ Mit der Überprüfung ausländischer Investitionen versuchte die Kommission strategische europäische Unternehmen und Einrichtungen zu schützen. Auf die zu Beginn der Pandemie offen zutage getretenen Versorgungsengpässe und den Abriss globaler Lieferketten, also ein offensichtliches Marktversagen, reagierte die Union mit gemeinsamen Maßnahmen zur Beschaffung medizinischer Produkte. Zum Schutz der wirtschaftlichen Freiheiten im Binnenmarkt drängte die Kommission schließlich die Mitgliedstaaten, ihre Grenzen für den Güter- und Warenaustausch offen zu halten sowie Arbeitskräfte, insbesondere in systemrelevanten Funktionen, einreisen zu lassen. Auch in der Krise rückten die Integrität und die Stabilität des Binnenmarktes also in den Vordergrund der europäischen wirtschaftspolitischen Reaktionen.

Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters

Die Kommission kündigte mit dem europäischen Green Deal viele neue Pläne und Strategien an: einen europäischen Klimapakt, eine Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen, eine weitere namens »Vom Hof auf den Tisch« zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, eine neue Biodiversitätsstrategie, eine Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität und einen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft.

Mit Hilfe des europäischen Klimagesetzes soll nun ein gemeinsamer Zielpfad zur Verwirklichung der Klimaneutralität vereinbart werden. Die nationalen Durchführungs- und Umsetzungspläne will die Kom-

bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), KOM(2020) 139 endg., Brüssel, 2.4.2020.

⁹⁷ Dies., *Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19*, C(2020) 1863 endg., Brüssel, 19.3.2020.

mission alle fünf Jahre kontrollieren und bewerten. Sollte ein Mitgliedstaat nach ihrer Einschätzung von dem vereinbarten europäischen Weg abweichen, kann sie im Rahmen des Europäischen Semesters entsprechende Reformempfehlungen als Teil der LSE veröffentlichen.

Darüber hinaus sollen dank der europäischen Strukturfonds die Prioritäten öffentlicher Investitionen in den Mitgliedstaaten und den Regionen europaweit enger koordiniert und ebenfalls auf die neuen klimapolitischen Ziele ausgerichtet werden. Bereits für das Europäische Semester 2019 hatte die Kommission im Zuge ihrer jährlichen Länderberichte für jeden EU-Staat Investitionsprioritäten aufgelistet und damit implizit die Prioritätensetzung für die Förderung mit EU-Strukturfonds definiert, »um einen klaren Fahrplan für die Reformen vorzugeben«.⁹⁸ Künftig sind die Mitgliedstaaten gefordert, die EU-Empfehlungen in ihre Investitionsstrategien aufzunehmen und sie bei der Umsetzung ihrer strukturpolitischen Förderprogramme zu berücksichtigen. Die Investitionsleitlinien legen damit »die vorrangigen Investitionsbereiche sowie die Rahmenbedingungen für eine wirksame Umsetzung der Kohäsionspolitik 2021 – 2027 fest«.⁹⁹ Außerdem sollen die Mitgliedstaaten regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Umsetzung der LSE und ihrer Investitionsprogramme berichten.

Die Klima- und Nachhaltigkeitsziele des Green Deal werden zur Leitlinie des Europäischen Semesters.

In das Europäische Semester 2020 integrierte die Kommission zudem die 17 Nachhaltigkeitsziele der VN-Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung, die Sustainable Development Goals (SDGs).¹⁰⁰ Jedem Länderbericht wird künftig als Anhang eine Aufstellung zum Stand der Umsetzung dieser globalen Ziele

⁹⁸ Dies., *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, KOM(2018) 321 endg., Brüssel, 2.5.2018, S. 11.

⁹⁹ So die Formulierung im Länderbericht für Deutschland 2019; siehe dies., *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Länderbericht Deutschland 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*, SWD(2019)1004 endg./2, Brüssel, 27.2.2019, Anhang D, S. 91.

¹⁰⁰ Dies., *2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011*, KOM(2020) 150 endg., Brüssel, 26.2.2020.

im jeweiligen Mitgliedstaat beigelegt sein.¹⁰¹ Das ursprünglich auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung orientierte Instrument wird damit um nachhaltigkeitspolitische, ökologische und soziale Ziele erweitert – je nach Ausgangssituation in den Mitgliedstaaten differenziert, aber auf europäischer Ebene eng koordiniert.¹⁰²

Der technisch-administrative Koordinierungsansatz des Europäischen Semesters lässt sich auf diese Weise für nahezu alle Politikbereiche nutzen. Damit wird das Semester zum zentralen Lenkungsinstrument einer umfassenden europäischen Wirtschaftsprozesspolitik. Allerdings wird die Erweiterung von Anwendungsbereich und Monitoring auch kritisiert: Dies führe zu Überfrachtung, die Konzentration auf die ursprünglichen wirtschafts- und finanzpolitischen Reformziele und Ansatzpunkte gehe verloren. Einige Mitgliedstaaten befürchten negative Auswirkungen auf die Durchsetzbarkeit und Verbindlichkeit des Instruments.

Die Covid-19-Pandemie hat allerdings gezeigt, wie notwendig eine engere wirtschaftspolitische Abstimmung und Ausrichtung der nationalen Strategien auf gemeinsame Ziele und zusätzliche Bereiche ist. Die nationalen Krisenpakete zur Eindämmung der Rezession unterscheiden sich zwar in ihrem Finanzvolumen erheblich. In Kern zielen jedoch alle Programme auf die Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Krisenfolgen und auf einen Konjunkturimpuls, um die Volkswirtschaften nach dem Stillstand neu zu beleben. Die sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene nun ergriffenen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung sollen mit dem Ziel der Klimaneutralität verbunden werden. »Die Entwicklung hin zu einem nachhaltigeren Wirtschaftsmodell, das durch digitale und umweltfreundliche Technologien ermöglicht wird, kann Europa zu einer Vorreiterin des Wandels machen«, so die Europäische Kommission.¹⁰³

Die EU folgt damit dem neuen wirtschaftspolitischen Leitbild eines »grünen Wirtschaftswachstums«,

das seit der Jahrtausendwende auch von internationalen Wirtschaftsinstitutionen wie beispielsweise der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herausgearbeitet wurde.¹⁰⁴ Im Zuge einer »ganzheitlichen Aufbaustrategie« sollen die länderspezifischen Empfehlungen zu Strukturreformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten an die Leitlinie des nachhaltigen Wachstums angepasst werden. Klimaneutralität im Rahmen des Green Deal und die Nachhaltigkeitsziele der VN werden somit zur Richtschnur für die Maßnahmen zur Konjunkturbelebung – regional, national und auf EU-Ebene – sowie für die künftige europäische Wirtschaftsprozesspolitik.

Finanzielle Anreize zur Umsetzung des Green Deal

Als erste Konkretisierung ihres Green-Deal-Mitteilungspakets legte die Kommission im Januar 2020 einen Vorschlag zur Finanzierung der kalkulierten jährlichen Investitionen von 260 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030 vor. Die Mittel sollen aus drei Quellen aufgebracht werden: aus dem EU-Budget und den nationalen Haushalten, über die Europäische Investitionsbank sowie aus dem Privatsektor.

Ergänzend zu ihren langfristigen Planungen für den europäischen Green Deal und den unmittelbaren Covid-19-Reaktionen nutzte die Kommission die mittelfristigen Maßnahmen zur Konjunkturstützung, um ihre politischen Prioritäten weiter in den Vordergrund zu rücken. Der Europäische Rat hatte am 23. April 2020 auf Empfehlung des ECOFIN die Billigung des ersten Rettungspakets mit dem Auftrag an die Europäische Kommission verbunden, einen Vorschlag für einen Erholungsfonds zum Zwecke eines starken Konjunkturstimulus auszuarbeiten. Am 27. Mai 2020 legte die Kommission mit dem europäischen Aufbaufonds »Next Generation EU« (NGEU) einen solchen Vorschlag vor und verband ihn mit dem Green Deal und der Digitalisierung, also mit ihrer neuen Wachstumsstrategie.

Der Europäische Rat hat diesen Vorschlag auf seinem historisch langen Sondergipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 im Grundsatz gebilligt. Nun soll neben dem üblichen siebenjährigen Finanzrahmen ein be-

101 Bereits das Europäische Semester 2018 wurde um sozialpolitische Themen erweitert; siehe Björn Hacker, »Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen«, in: *Integration*, 41 (2018) 2, S. 259–272; ders., *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*, Berlin: Institut für Europäische Politik, 2018.

102 Europäische Kommission, *Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020* [wie Fn. 58], S. 16.

103 Dies., *Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen* [wie Fn. 60], S. 2.

104 Siehe OECD, *Towards Green Growth*, Paris 2011, und World Bank, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington, D.C., 2012.

fristeter Konjunkturhaushalt geschaffen werden. Um den am stärksten von den Folgen der Pandemie betroffenen Regionen und Sektoren zielgerichtet zu helfen, werden insgesamt 750 Milliarden Euro zusätzlich zu den europäischen Haushaltsmitteln bereitgestellt.¹⁰⁵

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027

Bereits im ursprünglichen Haushaltsentwurf der Kommission für den Zeitraum 2021 bis 2027 vom Mai 2020 war vorgesehen, 25 Prozent der Fördermittel aus den landwirtschaftlichen und strukturpolitischen Förderfonds in Maßnahmen zur Erreichung der gemeinsamen Klimaziele zu stecken.¹⁰⁶ Der Europäische Rat hat nun eine weitere Steigerung dieser für Klimaschutzmaßnahmen reservierten Gelder auf 30 Prozent der gesamten europäischen Haushaltsmittel beschlossen; auch für die zusätzlichen Gelder des befristeten europäischen Konjunkturhaushalts NGEU soll diese Konzentration auf Klimaschutzmaßnahmen gelten.

Die befristete Aufstockung der europäischen Strukturfonds um 47,5 Milliarden Euro mit dem neuen Programm ReactEU sowie der neu einzurichtende Just Transition-Fonds (JTF) für Fördermaßnahmen zur Umgestaltung der Wirtschaft werden vornehmlich den beiden vorrangigen wirtschaftspolitischen Zielen der EU für das nächste Jahrzehnt dienen – der Klimaneutralität und der Digitalisierung. Auch die neue Aufbau- und Resilienzfazilität¹⁰⁷ mit einem Finanzierungsvolumen von insgesamt 672,5 Milliarden Euro (davon 312,5 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Finanzhilfen) wird den Prioritäten Green Deal und Digitalisierung zugutekommen. Die Kommission hat also im Zuge der europäischen Reaktion auf die Pandemie-Folgen einen Weg gefunden, um den immensen Investitionsbedarf für die neue grüne Wachstumsstrategie der EU mit entsprechend ausgestatteten europäischen Förderprogrammen zu unterlegen.

105 Europäischer Rat, *Außerordentliche Tagung des Europäischen Rats* (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – *Schlussfolgerungen*, EUCO 10/20, Brüssel, 21.7.2020.

106 Vgl. Europäische Kommission, *Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation* [wie Fn. 85].

107 Dies., *Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität*, KOM(2020) 408 endg., Brüssel, 28.5.2020.

Die EIB als Investitionsmotor

Auch ein neues Investitionsprogramm – InvestEU – hat die Kommission präsentiert und aktualisiert.¹⁰⁸ Ähnlich wie mit dem Juncker-Fonds EFSI geht es darum, mit Hilfe einer Garantie aus dem EU-Haushalt private Investitionen abzusichern.

Die Kommission wollte in MFR und NGEU eine hohe EU-Haushaltsgarantie von 31,6 Milliarden Euro für den Fonds InvestEU einstellen. Mobilisiert werden sollte damit ein Investitionsvolumen von bis zu 400 Milliarden Euro. 60 Prozent dieser Gelder sollten aus dem Förderbereich »nachhaltige Infrastruktur« alleine für klimapolitische Ziele verwendet werden. Der Europäische Rat kürzte die vorgeschlagene Summe drastisch und verständigte sich auf Haushaltsgarantien in Höhe von 2,8 Milliarden im MFR und 5,6 Milliarden im zusätzlichen NGEU. Dennoch wird auch das überarbeitete Investitionsprogramm der EU in den Dienst der neuen Wachstumsstrategie treten.

Mit InvestEU wird der Juncker-Fonds zum dauerhaften wirtschaftspolitischen Instrument der Kommission.

Das zunächst befristete EFSI-Programm der Juncker-Kommission zur Wiederbelebung der europäischen Volkswirtschaften nach der Euro-Krise wird somit als zusätzliches wirtschaftspolitisches Instrument der Kommission unter neuem Namen verstetigt. Da zudem die nationalen Förderbanken künftig ebenfalls direkt in das EU-Programm einbezogen werden sollen, wird InvestEU noch an Schlagkraft gewinnen; zugleich werden auch die nationalen Investitionsentscheidungen und -förderungen auf die europäischen Zielsetzungen hin orientiert.

Die Garantie für private Klimaschutzinvestitionen soll darüber hinaus durch den Umbau der EIB zur »Klimabank der EU« sowie durch Förderprogramme der nationalen Förderbanken ergänzt werden. Die EIB soll den Anteil ihrer auf Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichteten Finanzierungen bis zum Ende des Jahrzehnts schrittweise auf 50 Prozent ihres Finanzierungsvolumens anheben. Investitionen für den Klimaschutz in Höhe von insgesamt rund 600 Milliarden Euro erhofft die Kommission sich davon.

108 Dies., *Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms »InvestEU«*, KOM(2020) 403 endg., Brüssel, 29.5.2020.

Der Fonds für den gerechten Übergang

Zusätzlich zu diesen Anreizen und Investitionen schlägt die Kommission einen Mechanismus für den gerechten Übergang (Just Transition-Mechanism) vor, um den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen (Kohle, Torf und Ölschiefer) zu fördern und die Kosten für die betroffenen Regionen und Sektoren abzufedern.¹⁰⁹ Dieser Mechanismus soll ebenfalls aus drei Elementen bestehen: dem bereits erwähnten neuen Fonds JTF, einer speziellen Übergangsregelung im Rahmen des Investitionsprogramms InvestEU und einer neuen Darlehensfazilität der EIB für den öffentlichen Sektor.

Wirklich neu ist der Vorschlag für einen zusätzlichen Förderfonds, den Just Transition Fonds. Für diesen Fonds hatte die Kommission bereits im Januar 2020 einen Verordnungsvorschlag¹¹⁰ samt voraussichtlicher Verteilung der Fördergelder auf die Mitgliedstaaten vorgelegt.¹¹¹ Im Mai 2020 folgte eine überarbeitete Version,¹¹² in der die ursprünglich veranschlagten 7,5 Milliarden Euro auf rund 10 Milliarden Euro aufgestockt und um zusätzliche 30 Milliarden Euro aus dem befristeten Konjunkturhaushalt ergänzt wurden. Die Einigung des Europäischen Rats vom 21. Juli 2020 sieht nun deutliche Einschnitte in dieser Finanzausstattung vor. Demnach sollen im MFR für den JTF 7,5 Milliarden Euro und im NGEU zusätzliche 10 Milliarden Euro eingestellt werden, so dass dem JTF insgesamt 17,5 Milliarden Euro zur Verfügung stehen werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Mittelzuweisungen aus dem JTF zudem durch Umschichtungen aus anderen europäischen Strukturfonds – dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds

(ESF+) – sowie durch nationale Kofinanzierungsgelder ergänzen. Gefördert werden sollen Investitionen in KMU, Unternehmensgründungen und Gründerzentren, Forschung und Innovationen, die Kreislaufwirtschaft, der Einsatz neuer und sauberer Technologien, die Digitalisierung, die Sanierung und Dekontaminierung von Standorten oder die Weiterqualifizierung, Umschulung und Arbeitssuche sowie die aktive Eingliederung von Arbeitssuchenden.

Die künftige Rolle der Kommission

Die EU-Kommission scheint mit ihrer neuen Wachstumsstrategie sowie dem überarbeiteten Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen und einen befristeten Konjunkturhaushalt zu versuchen, ihre Rolle im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und des Europäischen Semesters auszubauen. Sie bestimmt zunehmend die Prioritäten und Schwerpunkte der europäischen Wirtschaftspolitik sowie die Schrittfolge entsprechender Reformen in den Mitgliedstaaten; sie wacht über deren Umsetzung und die Einhaltung der europäischen Vorgaben und sie entscheidet über Flexibilität oder Entschiedenheit bei deren Beurteilung und damit über Sanktionierung oder Billigung der mitgliedstaatlichen Politiken.

Das europäische Klimagesetz schafft die gesetzliche Grundlage für eine enger gefasste, auf die Ziele des europäischen Green Deal ausgerichtete Steuerung und ein europäisches Monitoring der nationalen Wirtschaftspolitiken hinsichtlich grünen und nachhaltigen Wachstums. Das Europäische Semester entwickelt sich zum maßgeblichen Steuerungsinstrument dieser grünen Wirtschaftsprozesspolitik: Sein Anwendungsbereich wird erweitert, das Instrument wird mit dem EU-Haushalt enger verschränkt und somit schlagkräftiger. Die Vergabe europäischer Fördergelder wird künftig noch eindeutiger an die Ziele, Inhalte und Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung geknüpft; damit steigert sich die Effizienz der gemeinschaftlichen europäischen Wirtschaftspolitik. Die Zielvorgaben und die Leitlinien für das Europäische Semester sowie die Reformempfehlungen, die mit europäischen Fördergeldern unterfüttert werden, fußen wiederum auf der Wachstumsstrategie des Green Deal.

109 Dies., *Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal*, KOM(2020) 21 endg., Brüssel, 14.1.2020.

110 Dies., *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang*, KOM(2020) 22 endg., Brüssel, 14.1.2020.

111 Dies., *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa*, KOM(2020) 23 endg., Brüssel, 14.1.2020.

112 Dies., *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang*, KOM(2020) 460 endg., Brüssel, 28.5.2020.

Die Kommission wird zur dominierenden und steuernden Akteurin der europäischen Wirtschaftspolitik.

Das unbefristete Nachfolgeprogramm für den Juncker-Fonds EFSI, den Garantiefonds InvestEU, will die Kommission selbst lenken, wobei die EIB ihr »bevorzugter Durchführungspartner« sei. Zugleich möchte die Kommission mit nationalen Förderbanken und internationalen Finanzierungsinstitutionen zusammenarbeiten. Mit der Einfügung von Investitionsleitlinien in das Europäische Semester und der Ausrichtung entsprechender Fördermaßnahmen mit Hilfe der Strukturfonds auf diese Leitlinien kann sich die Kommission nun die Möglichkeit eröffnen, die nationalen und regionalen Investitionsprioritäten entlang der gemeinsamen europäischen Leitlinien mitzubestimmen. Der neue Just Transition-Fonds zur Abfederung des Übergangs zu einem klimaneutralen Wachstum dient ebenfalls den übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielen der EU.

Die Verknüpfung der europäischen Förderprogramme mit dem Europäischen Semester, die Stärkung der Aufsichtsrolle der Kommission bei der Umsetzung der nationalen und regionalen Programme sowie die Ausrichtung aller Steuerungsinstrumente der europäischen Wirtschaftspolitik auf die Ziele des europäischen Green Deal und der Digitalisierung des Binnenmarktes erweitert die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume der Kommission erheblich. In ihrer Rolle als Hüterin des europäischen Gemeinschaftsinteresses arbeitet sie implizit daran, die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Interessen, Ziele und Möglichkeiten der Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Politik zusammenzuführen. Seit der Einführung des Europäischen Semesters 2011 konnte die Kommission sich von einer die Koordinierung administrierenden, jedoch inhaltlich kaum Einfluss ausübenden Dienstleisterin sukzessive zu einer Anstoßgeberin und Lenkerin der europäischen Wirtschaftspolitik entwickeln.

Die EU auf dem Weg zu einer unitarisierten Wirtschaftspolitik

Die Europäische Union verfügt nur über ein begrenztes Instrumentarium für eine wirksame und effiziente europäische Wirtschaftsprozesspolitik. Ihre Kompetenzen sind auf die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken beschränkt, obwohl mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Integration in Binnenmarkt und Währungsunion eine gemeinschaftliche europäische Wirtschaftspolitik immer dringlicher wird. Zwar sind die Grundlagen und der Rahmen der europäischen Wirtschaftsverfassung mit der Aufnahme des Begriffs der »sozialen Marktwirtschaft« in den Vertrag von Lissabon vorgegeben, doch bleiben der EU zu deren Konkretisierung wichtige Instrumente versagt. Sie hat keinerlei Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Steuerpolitik, mit denen sie einerseits steuerpolitische Anreize setzen und andererseits eine umfassende Wettbewerbsgleichheit der Unternehmen im Binnenmarkt garantieren könnte. Das gleiche Problem begrenzter oder nicht ausreichender Zuständigkeiten besteht in der Fiskal- und Budgetpolitik sowie auf dem Gebiet der Sozial- und Beschäftigungs- oder der Bildungspolitik. Selbst im Kernbereich der europäischen Wirtschaftspolitik, der Regulierung des europäischen Binnenmarktes, kann die EU nicht in alle vier Marktfreiheiten in gleichem Maße eingreifen. Die Umsetzungsbilanz der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters belegt immer wieder, dass der Regulierung des Güterausstromes im Binnenmarkt weitgehend funktioniert; aber im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und der Personenfreizügigkeit werden regelmäßig nationale Vorbehalte gegenüber europäischer Regulierung artikuliert.

Wirtschaftsprozesspolitik ist die tägliche Übertragung der Wirtschaftsverfassung auf aktuelle wirtschaftspolitische Fragen und Herausforderungen. Sie ist damit eine Domäne exekutiver Politik. Es obliegt

daher der EU-Kommission, die europäische Wirtschaftsprozesspolitik zu initiieren und zu lenken. Doch ihre Mittel sind begrenzt: Sie muss vornehmlich auf die weichen Instrumente der Koordinierung zurückgreifen und kann ihre wirtschaftspolitischen Initiativen mit Werkzeugen aus anderen Politikbereichen verbinden. Zwar darf sie die überschaubaren europäischen Budgetmittel für wirtschaftspolitische Anreize oder zur Sanktionierung zögernder Mitgliedstaaten einsetzen. Sie kann auch ihre Handlungsfreiheiten und ihre Autonomie in der Außenhandelspolitik und bei der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenkontrolle zur Durchsetzung der gemeinschaftlichen Ziele und Aufgaben einsetzen. Aber die letztlich verbindliche Entscheidung fällen die Exekutiven der Mitgliedstaaten im Rat. Sie müssen dann auf nationaler Ebene umsetzen, was in der EU beschlossen wurde. Wird in den Mitgliedstaaten Kritik an den Maßnahmen laut und formieren sich Widerstände bei einzelnen Interessengruppen oder in den nationalen Parlamenten, lässt dies die Umsetzungsbegeisterung der nationalen Regierungen häufig erlahmen.

Zwar konnte die Kommission ihre Handlungsspielräume in den vergangenen Jahren ausbauen. Gleichwohl erschweren folgende Konstanten nach wie vor das Zustandekommen einer kohärenten und effizienten europäischen Wirtschaftspolitik:

- a) Es mangelt an Konvergenz der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften und Wirtschaftspolitiken. Die nationalen Wirtschafts- und Wachstumsmodelle sind noch immer disparat und reichen von einem auf nationale Wettbewerbsfähigkeit angelegten Angebots- und exportorientierten deutschen Modell bis zu dem noch immer stark etatistischen und nachfrageorientierten französischen Ansatz. Die

»varieties of capitalism«¹¹³ erschweren eine kohärente europäische Wirtschaftspolitik sowie die weitere Harmonisierung von nationalen Dienstleistungsmärkten, Sozialsystemen und somit eine supranationale Legislativtätigkeit. Hinzu kommt, dass mit der Aufnahme neuer Mitglieder, insbesondere den wenig wettbewerbsfähigen und strukturschwachen Volkswirtschaften aus Ost- und Südosteuropa, die Divergenzen zunahmen und damit zugleich die Nachfrage nach finanziellen und protektionistischen Ausgleichsmechanismen stieg.

- b) Mit dem Instrument der weichen wirtschaftspolitischen Koordinierung allein, das auf gemeinsamen Zielen und rechtlich unverbindlichen Empfehlungen fußt, lassen sich die Mitgliedstaaten mit ihren heterogenen Interessen kaum auf eine kohärente Politik verpflichten. Die europäischen wirtschaftspolitischen Strategien und Vorschläge müssen – ohne zusätzliche Anreiz- oder Sanktionierungsmöglichkeiten – zwangsläufig grundsätzlich, allgemein und unspezifisch bleiben, um eine breite europäische Passfähigkeit herzustellen. Die konkreten länderspezifischen Empfehlungen, die von den Strategien abgeleitet werden, sind angesichts der unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Wirtschafts- und Wachstumsmodelle in den Mitgliedstaaten häufig nicht angemessen oder nicht passend für die besonderen nationalen Probleme und Herausforderungen. Es besteht ein Missverhältnis zwischen der Notwendigkeit, gemeinsame europäische Politiklösungen zu vereinbaren, und den spezifischen Bedürfnissen, Anforderungen und Erwartungen der Mitgliedstaaten und ihren Regionen. Zugleich lösen die begrenzten Anreiz- oder Sanktionsinstrumente der europäischen Wirtschaftsprozesspolitik, also europäische Fördergelder und eine strikte Konditionierung der Förderung, je nach Betroffenheit traditionelle Abwehrreflexe bei den Mitgliedstaaten aus. Diejenigen, die finanzielle Anreize mit ihren Beiträgen zum EU-Budget finanzieren, drängen auf Konditionalität und die Begrenzung der Förderung, während die begünstigten Mitgliedstaaten möglichst viel För-

dergeld ohne allzu strikte Auflagen erhalten wollen.

- c) Die vorhandenen Verfahren und Instrumente der sich entwickelnden europäischen Wirtschaftspolitik werden zunehmend politisiert. Das hat zur Folge, dass die Kommission nicht als rein technische Umsetzungsbehörde agieren kann, sondern den jeweils unterschiedlichen politischen Bedingungen in der EU und in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen muss. Nicht die Frage, ob ein Indikator des Ungleichgewichtsverfahrens, das Kriterium der Verschuldung eines nationalen Budgets oder die Umsetzung einer spezifischen Empfehlung zur Reform einer arbeitsmarktpolitischen oder sozialpolitischen Gesetzgebung in einem Mitgliedstaat eingehalten, beachtet oder umgesetzt wurde, ist letztlich für das Vorgehen der Kommission ausschlaggebend. Sie muss vielmehr die Folgen ihrer Entscheidungen für die EU, den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung insgesamt abwägen – also für die Stabilität und den Zusammenhalt der Europäischen Union.

In den Bereichen der sich entwickelnden europäischen Wirtschaftsprozesspolitik müsste eine Kommission, die sich als politische Akteurin versteht oder als solche wahrgenommen wird, einer demokratischen Kontrolle unterliegen; ihre Entscheidungen und Maßnahmen müssten sich einem offenen und transparenten demokratischen Diskurs stellen und dort überzeugen. Die noch engere Einbindung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in das Europäische Semester scheint deshalb unumgänglich zu sein. Schließlich geht es über einen rein administrativen Prozess, der von einem neutralen Akteur verwaltet werden kann, weit hinaus. Zwar werden die Parlamente bereits heute durch die Kommission und die nationalen Regierungen informiert und eingebunden, dennoch ist ihr Einfluss auf die Inhalte und Ziele der europäischen Wirtschaftspolitik begrenzt.

Die aktuelle europaweite und präzedenzlose Krise als Folge der Covid-19-Pandemie hat Möglichkeiten für Veränderungen eröffnet. Die Mitgliedstaaten haben erkennen müssen, dass sie bei aller Unterschiedlichkeit in ihren wirtschaftspolitischen Leitbildern und Ausgangssituationen über den Binnenmarkt und die Gemeinschaftswährung dennoch untrennbar miteinander verbunden, ja aneinander gekettet sind. Bereits vor der Pandemie hatte die EU mit den Zielen Klimaneutralität und Digitalisierung zwei wirtschaftspolitische Ziele formuliert, deren Bedeutung die Krise

¹¹³ Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford/New York 2001; Peter A. Hall, »Varieties of Capitalism and the Euro Crisis«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 6, S. 1223–1243; ders., »The Economics and Politics of the Euro Crisis«, in: *German Politics*, 21 (2012) 4, S. 355–371.

noch hervorgehoben hat. Damit verfügt die EU über wirtschaftspolitische Ziele, an denen sie ihre Wirtschaftsprozesspolitik ausrichten kann. Die Europäische Kommission hat den Schock der Mitgliedstaaten nach einem ersten Zögern für die Setzung ihrer politischen Prioritäten genutzt; dabei hat sie zugleich versucht, das europäische Gemeinschaftsinteresse, wie es sich an den Schlussfolgerungen und Diskussionen des Europäischen Rates ablesen lässt, in den Vordergrund zu rücken.

Die unverschuldete Pandemie-Krise sowie Ausmaß und Tiefe ihrer sozioökonomischen Folgen sind so drastisch und einschneidend, dass diese Zäsur für eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung auf die langfristigen Ziele genutzt werden kann. Die mit jedem Politikwechsel verbundenen Konflikte zwischen Beharrungskräften und Veränderungsbefürwortern werden von der Krise überlagert und zum Teil nivelliert. Anders als die Euro- und Verschuldungskrise vor einem Jahrzehnt hat der Corona-Schock ein Fenster für Reformen geöffnet.

Die Exekutiven auf der europäischen wie nationalen Ebene haben offenbar erkannt – und hoffentlich auch dauerhaft akzeptiert –, dass nur ein Mehr an Abstimmung und gemeinschaftlichem Vorgehen die negativen Folgen dieser Krise eindämmen kann. Wo die Grenze zwischen europäischer Gemeinsamkeit und nationalen Sonderwegen genau verläuft, wird von Sachthema zu Sachthema zu verhandeln sein; sie kann je nach Einzelfrage mal eher auf nationaler, mal eher auf europäischer Ebene angesiedelt sein. So wird das Verhältnis von europäischer Industriepolitik und strikter Wettbewerbsaufsicht sicherlich zu strittigen Verhandlungen führen; dasselbe gilt für die Verhandlungen über eine Annäherung der nationalen Steuerpolitiken oder jene über Volumen, Form und Verteilung der finanziellen Konjunkturimpulse aus dem europäischen Haushalt. Aber die strategische Neu-Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik auf grünes und nachhaltiges Wachstum wird nicht mehr grundsätzlich infrage gestellt werden.

Die unitarisierenden Tendenzen in der europäischen Wirtschaftspolitik

Diese enge Abstimmung zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Institutionen sowie die immer konkreteren Maßnahmen werden zu einer weiteren Unitarisierung der europäischen Wirtschaftspolitik führen. Konrad Hesse konstatierte 1962 für die noch

junge Bundesrepublik Deutschland Tendenzen,¹¹⁴ die für eine Unitarisierung sprechen: die Konzentration von Aufgaben auf der Bundesebene, eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung, die deutliche Stärkung der bundesstaatlichen Exekutive und schließlich eine fortschreitende Koordinierung der exekutiven Politiken auf Bundes- und Landesebene.

Diese Tendenzen sind seit einiger Zeit auch im europäischen Mehrebenensystem festzustellen¹¹⁵ – und sie werden noch an Dynamik gewinnen. Selbst in den Politikbereichen, in denen die Gesetzgebungstätigkeit formal bei den Mitgliedstaaten liegt und die EU nur über ergänzende und koordinierende Kompetenzen verfügt, dominieren zunehmend deren Leitlinien und Empfehlungen das regulatorische und legislative Geschehen. Zumindest liefern sie die Vorlagen, denen die mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsorgane folgen oder an denen sie sich orientieren müssen. Die entscheidende Rolle des Europäischen Gerichtshofes für die Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist unstrittig, ebenso wie die unitarisierende Tendenz, dass die Rolle der Europäischen Kommission für die Steuerung der wirtschaftspolitischen Prozesse an Bedeutung gewinnt. Sie gibt mit Hilfe des Europäischen Semesters die mitgliedstaatlichen Politiken vor. Das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten an Schutz vor globalen Herausforderungen, an den ökonomischen Vorteilen der Integration sowie der Sicherung der Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt überwiegt die nationalstaatlichen Bedenken gegen den Verlust wirtschaftspolitischer Eigenständigkeit und manifestiert sich in langsamen und vorsichtigen Schritten zu einer engeren und verbindlicheren wirtschaftspolitischen Abstimmung. Die Exekutivlastigkeit der europäischen Politik ist insofern ein länger andauernder Prozess.

Ebenso wie die von Konrad Hesse konstatierte Unitarisierung der Bundesrepublik kein reiner Zentralisierungsprozess war, so scheinen auch die Unitarisierungstendenzen in der Europäischen Union nicht zu einer Zentralisierung und Supranationalisierung zu führen. Vielmehr zeigen sich deutliche Mechanismen der Verflechtung und des Zusammenfließens

¹¹⁴ Siehe Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

¹¹⁵ Siehe Ingeborg Tömmel, »System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik«, in: Michael Kreile (Hg.), *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft 23/1992, Opladen 1992, S. 185–208.

von europäischer und nationaler Politik. Die Unitarisierung der EU bedeutet nicht das Ende mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik oder gar das Absterben der Mitgliedstaaten, deren politische Aushöhlung oder Unterordnung unter einen supranationalen europäischen Bundesstaat. Vielmehr entwickeln sich neue Formen der fortschreitenden Verflechtung und Verständigung. Die im Zuge der langjährigen wirtschaftspolitischen Strategien der EU definierten Ziele werden zu Ansatzpunkten und Leitlinien einer funktionalen wirtschaftspolitischen Unitarisierung auf europäischer und nationaler Ebene.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BNE	Bruttonationaleinkommen
COMPET	Competitiveness Council (Rat »Wettbewerbsfähigkeit«)
CRRC	China Railway Rolling Stock Corporation
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council (Rat für Wirtschaft und Finanzen)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSD	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EIB	Europäische Investitionsbank
EPSCO	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EU-27	EU mit 27 Mitgliedstaaten
EU-28	EU mit 28 Mitgliedstaaten
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUI	European University Institute (Florenz)
EUV	EU-Vertrag
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
IPCEI	Important Projects of Common European Interest (wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse)
JTF	Just Transition Fund
JTM	Just Transition Mechanism
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LSE	länderspezifische Empfehlungen
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen der EU
NGEU	Next Generation EU (Fonds)
NRP	Nationales Reformprogramm
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PV	Partnerschaftsvereinbarung
SDG	Sustainable Development Goal (VN)
SURE	Temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency
VN	Vereinte Nationen

